



3 1761 08118798 1









Digitized by the Internet Archive
in 2009 with funding from
University of Ottawa



LA
CONSTITUTION BELGE

ANNOTÉE

OFFRANT SOUS CHAQUE ARTICLE

L'ÉTAT DE LA DOCTRINE

DE LA JURISPRUDENCE ET DE LA LÉGISLATION

PAR

J.-J. THONISSEN,

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN,
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE, CORRESPONDANT DE L'INSTITUT DE FRANCE, ETC.

TROISIÈME ÉDITION

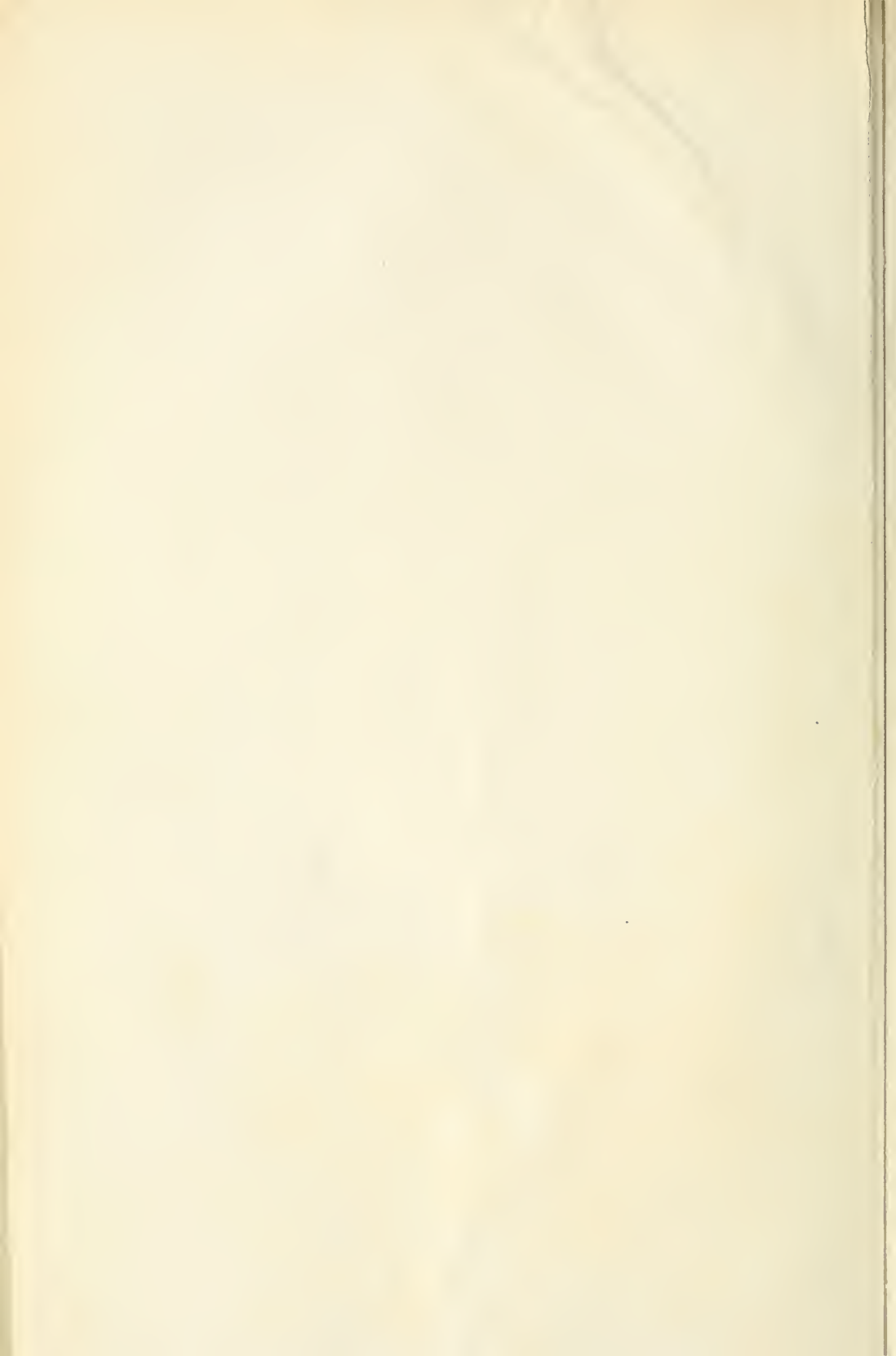
revue et augmentée.

*Do veniam scriptis, quorum non gloria nobis
causa, sed utilitas officiumque fuit.*

Ovid, de Ponto, lib III.

BRUXELLES.
BRUYLANT-CHRISTOPHE & C^{ie}, LIBRAIRES-ÉDITEURS,
RUE BLAES, 33.

—
1879



LA
CONSTITUTION BELGE
ANNOTÉE.

R 205-B
707 373

Law
Const
B 429c

LA

CONSTITUTION BELGE

ANNOTÉE

OFFRANT SOUS CHAQUE ARTICLE

L'ÉTAT DE LA DOCTRINE

DE LA JURISPRUDENCE ET DE LA LÉGISLATION

PAR

J.-J. THONISSEN,

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN,
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE, CORRESPONDANT DE L'INSTITUT DE FRANCF, ETC.

TROISIÈME ÉDITION

revue et augmentée.

*Do veniam scriptis, quorum non gloria nobis
causa, sed utilitas officiumque fuit.*

Ovid., *de Ponto*, lib. III.

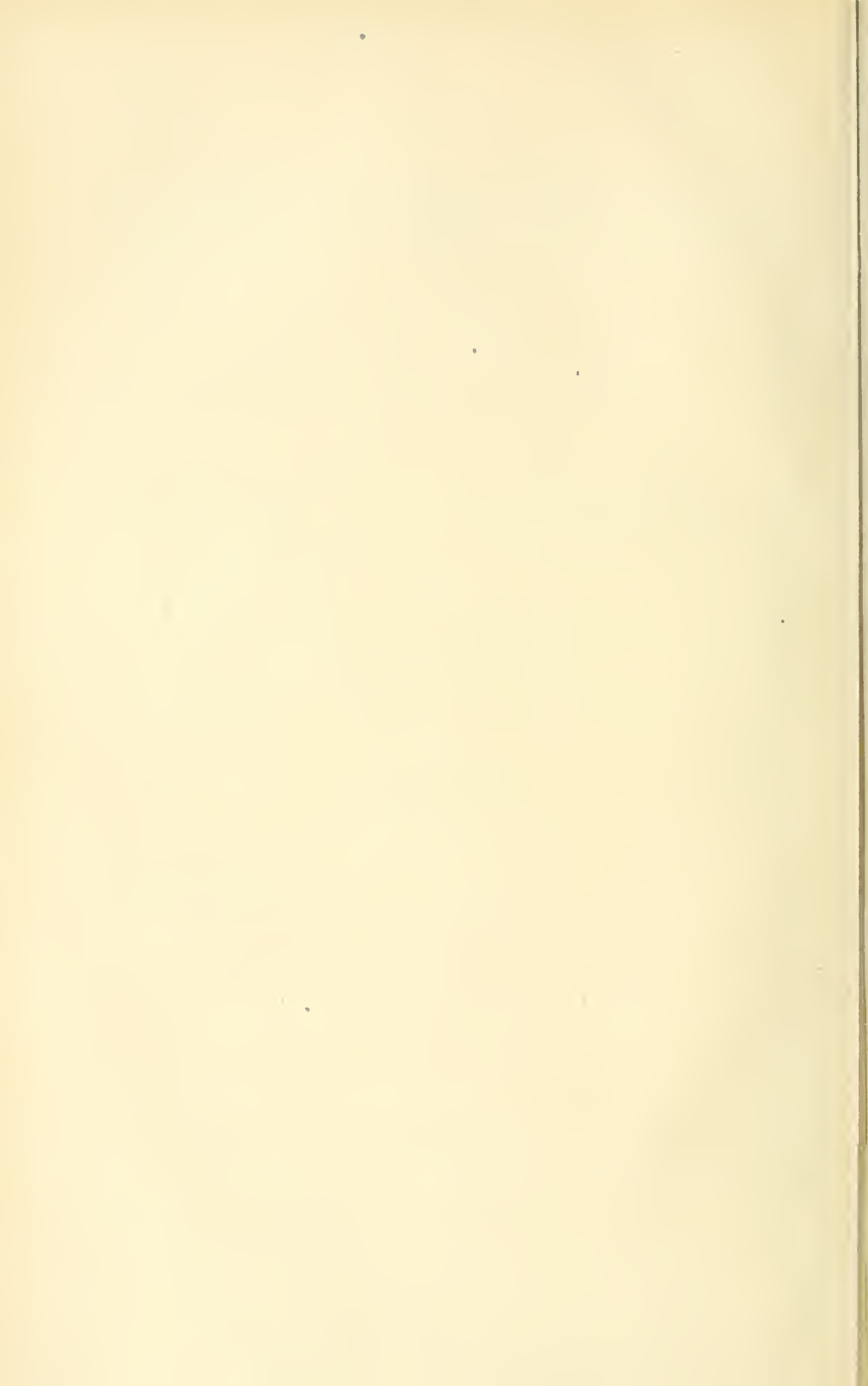
BRUXELLES.

BRUYLANT-CHRISTOPHE & C^{ie}, ÉDITEURS,

RUE BLAES. 33.

1879

287073 / 33
10. 5.



PRÉFACE.

Le 19 février 1873, j'ai eu l'honneur de prononcer, à la tribune nationale, un discours destiné à prouver que l'Encyclique de 1864 et le Syllabus qui l'accompagne n'empêchent pas les catholiques d'accepter et de défendre nos institutions politiques.

Les passages suivants suffiront pour faire nettement apprécier ma pensée.

Répondant à une interpellation de M. Rogier, je disais :

« L'honorable M. Rogier m'a demandé, comme aux autres
« membres de la droite : Acceptez-vous la Constitution belge ?
« Y adhérez-vous sans réticence ?

« Oui, j'accepte la Constitution, je l'accepte pleinement, sans
« réticences et sans réserves.

« Je l'accepte et j'y adhère, parce que je vois en elle le seul
« pacte social qui convienne à la situation, aux besoins, aux
« intérêts et aux aspirations légitimes de la Belgique.

« J'adhère encore à la Constitution et je lui suis sincèrement
« dévoué, parce que, au milieu d'orages et de bouleversements
« sans exemple dans l'histoire, elle a donné à la Belgique
« quarante-trois années de paix, de progrès, de bonheur et de
« véritable liberté.

« Si la Constitution était menacée, je me placerais à côté
« des hommes modérés de la gauche, pour la défendre avec
« toute l'énergie dont je suis capable.

« Je la défendrais comme citoyen, comme catholique et
« comme honnête homme.

« Je la défendrais comme citoyen, d'une part, parce qu'elle a fait ses preuves, et, d'autre part, parce que derrière elle se trouve l'inconnu, et que l'inconnu est bien redoutable à l'époque orageuse et troublée où nous vivons.

« Je la défendrais comme catholique, parce que je sais bien que, le jour où elle disparaîtrait, les seules libertés qui pourraient sombrer seraient des libertés chères aux catholiques, la liberté d'association et la liberté d'enseignement.

« Je la défendrais enfin comme honnête homme, parce qu'elle est l'expression d'un pacte loyalement conclu sous la domination étrangère et qui doit être loyalement exécuté et maintenu après l'affranchissement de la patrie. »

A la suite de cette déclaration nette et franche, abordant l'examen de la portée politique de l'Encyclique pontificale, j'ajoutais :

« On nous a posé une autre question : Vous êtes catholiques, catholiques apostoliques et romains. Comment conciliez-vous vos devoirs de catholiques avec un célèbre document émané du chef infallible de votre Eglise?

« Ici encore je répondrai de nouveau nettement et franchement.

« Ma conscience de catholique ne gêne en rien ma conscience de citoyen, de citoyen profondément dévoué au pays et à ses libres institutions.

« Vous qui aimez tant à scruter les paroles et les actes du souverain pontife, avez-vous jamais rencontré une ligne ou une phrase sortie du Vatican pour engager les catholiques belges à se montrer hostiles à la Constitution de 1831? Le pape a-t-il jamais blâmé ceux qui, loyalement et sans arrière-pensée, jurent de maintenir cette Constitution et de lui rester fidèles? Nous a-t-il jamais engagés, directement ou indirectement, à miner, à dénigrer, à renverser nos institutions nationales? Je vous défie de me citer une ligne, une phrase, un mot ayant cette signification et cette portée...

« Vous donnez à l'Encyclique une signification qu'elle n'a pas; vous lui attribuez une portée que le saint-père n'a jamais songé à lui donner.

« Le souverain pontife, parlant de la liberté de la presse et de la liberté de conscience, s'est placé au point de vue exclusif de la vérité religieuse, vérité nécessairement absolue et immuable, quels que soient les temps, les lieux et le degré de civilisation du siècle.

« En matière de presse, il dit aux catholiques : « La liberté de la presse vous donne, dans le domaine de la vie politique, le droit de publier des livres impies ou immoraux : ce droit, vous ne l'avez pas selon la loi divine ; car, selon la loi divine, la publication d'un livre immoral ou impie est un crime. »

« Au sujet de la liberté de conscience et de culte, il nous dit encore : « Les lois politiques vous donnent le droit de renier vos croyances, de professer le culte qui vous plaît ou même de n'en professer aucun. Telle n'est pas la loi de l'Église. Rappelez-vous qu'il n'y a qu'un seul Dieu, une seule vérité, et que dès lors il ne peut y avoir qu'un seul culte conforme à cette vérité et agréable à Dieu! »

« Mais s'ensuit-il que le pape, en nous rappelant ces grandes vérités religieuses, veuille nous forcer à être parjures, conspirateurs, traîtres ou révolutionnaires? S'ensuit-il que, lorsqu'il nous engage à ne pas voir dans les libertés modernes des droits absolus, des préceptes affranchissant nos consciences de tout lien et de toute gêne dans la sphère des devoirs religieux ; s'ensuit-il, dis-je, que le pape nous pousse à priver violemment ou perfidement nos concitoyens de droits politiques dont il nous engage à ne pas user d'une manière contraire aux lois de l'Église?

« En vérité, messieurs, c'est là une étrange confusion d'idées et de principes. Permettez-moi l'expression, elle n'est pas blessante dans ma pensée, c'est une véritable aberration!

« Où donc avez-vous remarqué, depuis la publication de l'Encyclique, le moindre changement dans l'attitude des catholiques à l'égard des institutions politiques de leur patrie?

« Il y a des catholiques en Angleterre, en Hollande, en Suisse, dans l'Amérique du Nord. Les voyez-vous, dans un seul de ces pays, conspirer contre les institutions libérales? Les voyez-vous s'éloigner de la vie publique? Les voyez-vous

« refuser un serment de fidélité à la Constitution du pays? »

Peu de temps après avoir prononcé ce discours, qui fut généralement approuvé, j'eus conçu le projet de publier une deuxième édition de *la Constitution belge annotée*.

Les passions politiques étaient vivement surexcitées; les débats parlementaires et la polémique des journaux allaient bien au delà des querelles ordinaires des partis. La Constitution elle-même se trouvait en cause, le pacte fondamental de 1831 se trouvait en butte à des attaques incessantes. L'œuvre large et généreuse du Congrès national était accusée d'impiété par les uns et taxée de « grande duperie » par les autres.

Sans me bercer de l'espoir de mettre un terme à ces luttes profondément regrettables, je crus que je pourrais me rendre utile en dégageant la Constitution de toutes les exagérations mises à sa charge, en la montrant telle qu'elle était sortie des délibérations de notre immortelle assemblée constituante, avec les garanties précieuses qu'elle accorde au culte de la majorité de la nation, avec les libertés qu'elle assure à toutes les opinions sincères et loyales. Je voulais, tout en faisant un commentaire juridique, conserver à l'œuvre de 1831 les sympathies des classes dirigeantes.

Pour atteindre ce but, je devais, tout en conservant et en manifestant loyalement mes opinions personnelles, publier un livre que les hommes modérés des deux partis qui divisent malheureusement la Belgique pussent également accepter.

Que devais-je faire pour ne pas blesser les libéraux? La réponse est toute simple : je devais me déclarer le partisan, l'ami, le défenseur de nos institutions nationales.

C'est ce que je fis, non-seulement en commentant successivement chaque article de la Constitution, mais encore au moyen d'une déclaration nette, précise et loyale, insérée dans la préface. J'y disais :

- « Tout en adhérant respectueusement aux décisions doctrinales
- du souverain pontife, l'auteur ne croit pas que sa conscience
- lui défende d'accepter, avec franchise et sans arrière-pensée,
- un pacte loyalement conclu sous la domination étrangère et
- qui doit être loyalement exécuté après l'affranchissement du

« pays. Sans chercher dans la Constitution belge l'idéal de
 « l'organisation politique des peuples chrétiens, il est ferme-
 - ment convaincu qu'elle est la seule charte politique qui con-
 « vienne à la situation, aux besoins, aux intérêts et aux aspi-
 - rations du peuple belge. Sans proclamer l'infailibilité du
 - Congrès de 1830, il rend hommage aux institutions fortes et
 « vivaces qui, au milieu de révolutions et de luttes qui ont pro-
 - fondément ébranlé la prospérité des peuples voisins, nous
 « ont donné un demi-siècle de paix, de bonheur, de progrès
 - et de liberté. Simple commentateur du texte d'une loi poli-
 « tique, il lui suffit d'avoir manifesté son opinion personnelle.
 « Les controverses théologiques ne sont pas de son domaine. »

Et pour qu'aucun doute ne subsistât dans l'opinion des lec-
 teurs, je citais, en note, mon discours du 19 février 1873!

Assurément, cette déclaration claire, nette, explicite, confir-
 mée par toutes les pages du commentaire, était de nature à
 contenter les libéraux modérés.

Mais que devais-je faire pour ne pas blesser les convictions
 des catholiques?

Je devais rester fidèle à mon programme de 1873, au pro-
 gramme qui avait été généralement approuvé.

Ayant déclaré, en 1873, que les catholiques ne pouvaient
 plus voir, dans les libertés modernes, des droits absolus, je
 devais nécessairement, sous peine de ne plus être catholique,
 modifier les phrases de la première édition où ces libertés
 étaient présentées comme des droits absolus. Je devais de plus
 supprimer les passages qui, sans aucune utilité pour l'explica-
 tion du texte, ne pouvaient avoir d'autre résultat que de blesser,
 pour le moins inutilement, un certain nombre de mes coreli-
 gionnaires.

Ce fut dans ces conditions que je publiai mon livre, avec la
 conviction qu'il pouvait être accepté par les libéraux modérés
 aussi bien que par les catholiques.

Je ne tardai pas à être complètement détrompé.

Jamais auteur belge n'a été en butte à un esprit de dénigre-
 ment comparable à celui qui s'est acharné à dénaturer le carac-
 tère et les tendances de mon livre.

Je n'en citerai que deux exemples.

L'article 14 de la Constitution consacre à la fois la liberté des cultes et la liberté des opinions.

Dans la première édition de mon commentaire, j'avais dit que cet article garantissait la liberté de conscience et de culte; mais en rédigeant le texte de la seconde édition, en pesant chaque mot, je me dis que l'expression *liberté de conscience* n'était pas ici l'expression propre, l'expression strictement juridique. Je me rappelai une phrase significative de M. de Bonald, disant que les législateurs qui proclament la liberté de la conscience humaine ne sont pas plus raisonnables que ceux qui proclameraient la liberté de la circulation du sang dans le corps humain. La conscience humaine est, en effet, essentiellement libre; elle échappe à l'action de la loi, elle est à l'abri de toutes les atteintes extérieures. En conséquence, tenant compte de ce fait incontestable, je crus utile de me servir des propres termes dont le législateur constituant s'était lui-même servi, et je remplaçai les mots : *liberté de conscience*, par ceux-ci : *liberté des cultes*, qui se trouvent dans le texte de l'article 14.

De ce changement si naturel, si simple, on déduisit la conclusion que je niais la liberté de conscience!

Voici le second exemple.

Je viens de rappeler que, dans la préface de mon livre, j'avais donné une adhésion ferme et sans arrière-pensée à toutes les dispositions de notre pacte fondamental.

Un journaliste libéral me répondit que ma préface avait une pagination distincte en chiffres romains, qu'elle pouvait être détachée du volume et que je m'étais procuré de la sorte le moyen de faire commodément disparaître ma profession de foi constitutionnelle.

J'avais fait pour la *Constitution annotée* ce que j'avais fait pour tous les volumes que j'ai publiés depuis dix ans : j'étais devenu, à mon insu, un homme perfide et féloyal!

On sait ce qui s'ensuivit. Tandis que la presse libérale m'accusait d'avoir répudié les libertés constitutionnelles, et parlait d'une contrainte mystérieuse à laquelle j'avais eu la lâcheté de céder, la partie exaltée de la presse catholique me

traitait d'hérétique, d'apostat, de libéral de la pire espèce. J'avais supprimé l'Église, j'avais sacrifié les droits de Dieu, j'avais professé un grossier naturalisme!

Je ne répondis pas à ces attaques contradictoires. J'eus confiance dans le bon sens traditionnel de mes compatriotes. J'avais trop étudié l'histoire pour ne pas connaître la durée éphémère des jugements dictés par les passions, les rancunes et les haines des partis.

Cette fois mon espoir n'a pas été déçu. Le public, un instant étourdi par la violence des attaques, n'a pas tardé à me rendre justice. Il a favorablement accueilli mon livre, et des hommes éminents, appartenant à toutes les opinions, m'ont prodigué des témoignages d'estime dont je conserverai le souvenir avec une inaltérable gratitude.

Pour dissiper tous les doutes qui pourraient subsister encore, je reproduirai quelques lignes d'un discours que j'ai récemment prononcé à la Chambre des représentants. On y verra que mes opinions de 1879 sont encore celles que je professais en 1873.

Repoussant, encore une fois, l'accusation dirigée contre les catholiques de viser au renversement de la Constitution, j'ai dit :

« Nous avons beau vous sommer de citer des actes, des faits, des paroles qui pourraient légitimer cette accusation. Vous n'avez à nous opposer que quelques publicistes dont nous ne sommes pas les subordonnés et quelques décisions du saint-siège dont vous ne comprenez pas les termes et dont vous exagérez démesurément la portée. Plus d'une fois, je vous ai démontré que ni la doctrine des papes, ni la doctrine des évêques ne nous empêchent d'être et de rester des citoyens fidèles à nos serments et profondément dévoués au pays, à ses droits, à ses institutions libérales. Je ne renouvellerai pas cette démonstration, que vous n'écouteriez pas, et que, dans tous les cas, vous ne prendriez pas au sérieux. Je vous dirai simplement : Si vous ne croyez pas à notre loyauté, à nos serments, à notre honneur, croyez au moins un tant soit peu à notre intelligence!

» Eh quoi! nous voudrions, à vous entendre, renverser la Constitution dans l'intérêt de l'Église, alors que cette Consti-

- tution assure et garantit à l'Église une position qu'elle n'oc-
 - cupe nulle part, une position unique dans les deux mondes!
 - « Qu'est-ce, en effet, que cette Constitution loyalement appli-
 - quée? Quel est le sort qu'elle assigne à l'Église catholique?
 - « Le pape nomme librement les évêques; les évêques nom-
 - ment librement les prêtres, et l'État remplit loyalement les
 - obligations qu'il a contractées au moment de la confiscation
 - des propriétés ecclésiastiques. Les évêques correspondent
 - librement avec le souverain pontife, et l'État n'a le droit
 - d'intervenir ni dans l'installation, ni dans la révocation des
 - ministres des cultes. Nous possédons la liberté absolue d'as-
 - sociation pour nos monastères, la liberté absolue d'enseigne-
 - ment pour nos écoles, la liberté absolue pour la diffusion de
 - nos croyances, pour l'administration des sacrements! Point
 - de *placet*, point d'*appel comme d'abus*, point d'action, point
 - de surveillance, point d'ingérence de l'État : liberté entière,
 - complète, sans limites! Et nous irions compromettre cette
 - position exceptionnelle, cette position unique, en nous enga-
 - geant dans une lutte, non-seulement criminelle, mais encore
 - impossible et insensée!

« Comment pouvez-vous nous supposer la pensée absurde de
 - vouloir anéantir la Constitution, pour arriver à l'oppression
 - de nos adversaires? Nous devrions vaincre le gouvernement,
 - l'armée, les populations libérales des grandes villes, tout ce
 - qu'il y a de fort et de redoutable dans le pays! En vérité, si
 - nous étions capables d'avoir des idées aussi ridicules, aussi
 - insensées, on ne devrait pas nous laisser siéger sur ces
 - bancs; on devrait nous conduire dans une maison de
 - santé (1)! »

Ces explications sont plus que suffisantes pour justifier mon attitude aux yeux des hommes impartiaux. Je ne tiens pas au jugement des autres.

Louvain, 20 février 1879.

(1) Séance du 19 novembre 1878; *Annales parlementaires*, p. 10.

PRÉFACE DE LA DEUXIÈME ÉDITION.

Peu de jours après son installation, le gouvernement provisoire décréta la convocation d'un Congrès national chargé de la haute et importante mission de doter la Belgique d'une charte constitutionnelle.

Une commission, composée de patriotes éprouvés, accepta la lourde tâche de rédiger un projet de Constitution destiné à être soumis aux votes de l'assemblée constituante (1).

Le Congrès se réunit le 10 novembre 1830, et ses membres reçurent, dans la séance solennelle d'ouverture, un exemplaire du projet élaboré par la commission (2).

Celle-ci s'était prononcée, à l'unanimité moins une voix, en faveur de la monarchie constitutionnelle. Elle proposait de répartir le pouvoir législatif entre le roi et deux Chambres, l'une élue directement par les citoyens, l'autre composée de

(1) La commission était composée de MM. de Gerlache, ancien membre de la seconde Chambre des états généraux, président; Van Meenen, avocat à Louvain et gouverneur intérimaire du Brabant, vice-président; J.-B. Nothomb, secrétaire; J. Lebeau, avocat général à la cour d'appel de Liège; Paul Devaux, avocat; Tielemans, avocat, ancien référendaire au ministère des affaires étrangères; Charles de Brouckere, ancien membre de la seconde Chambre des états généraux; Baillu, avocat à Gand; Zoude, avocat à Namur; Thorn, avocat à Luxembourg; Du Bus, avocat à Tournai; Blargnies, avocat à Bruxelles, membre du conseil du comité de la justice. (Arrêtés du gouvernement provisoire du 6, du 7, du 8, du 9 et du 14 octobre 1830.)

MM. Devaux et Nothomb furent chargés, comme rapporteurs, de rédiger un projet d'après les bases arrêtées par la commission.

(2) On leur remit, en outre, le 25 novembre, un projet de Constitution rédigé par quatre membres du Congrès, MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts.

membres nommés à vie ou héréditaires (1). Elle attribuait au roi la plénitude du pouvoir exécutif, avec le contre-poids de la responsabilité ministérielle. Elle accordait au pouvoir judiciaire le droit exclusif de connaître de toutes les contestations civiles et politiques, sauf les exceptions établies par la loi. Elle proclamait la liberté absolue des cultes; mais elle accordait au législateur le droit d'interdire leur exercice hors des temples lorsqu'il troublerait l'ordre ou la sécurité publique. Elle admettait la liberté d'enseignement, sans enlever au pouvoir législatif le droit de prescrire des mesures de surveillance et de répression. Elle proclamait le droit d'association, sans accorder aux sociétés formées en vertu de ce droit le privilège de la personnification civile.

La commission avait complété sa tâche en accordant aux Belges toutes les garanties consacrées par les Chartres modernes, telles que l'égalité devant la loi, l'inviolabilité de la propriété, l'inviolabilité du domicile, l'institution du jury, la publicité des débats judiciaires, le vote annuel de l'impôt et du contingent militaire, la liberté de la presse, la liberté des opinions, la liberté individuelle avec toutes ses conséquences (2).

Nous aurons souvent l'occasion de constater que ce projet ne parut pas assez large, assez généreux, assez libéral aux yeux de la grande majorité des membres de l'assemblée constituante. Nous verrons celle-ci fermement et constamment résolue à réduire les prérogatives de l'État, à restreindre l'action du pouvoir, à repousser toutes les mesures préventives, à n'admettre d'autres précautions, d'autre frein que la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice des libertés constitutionnelles.

Pour bien connaître l'origine et les causes de cette tendance

(1) La commission proposait (art. 88) l'adoption de l'une des deux propositions suivantes :
La dignité de sénateur est héréditaire par ordre de primogéniture, de mâle en mâle. Une loi déterminera les règles de succession et les cas de déchéance; toutefois les majorats et les substitutions prohibées par le code civil ne pourront être rétablis sous aucun titre.

Ou bien :

Les sénateurs sont nommés à vie.

(2) Le projet élaboré par la commission a été publié par Huytens, *Discussions du Congrès national*, t. IV, p. 43 et suiv.

généreuse, en d'autres termes, pour saisir exactement le caractère et la portée des garanties constitutionnelles proclamées par notre immortelle assemblée constituante, il est indispensable de jeter un regard en arrière et de se rappeler, au moins succinctement, les luttes politiques et religieuses qui amenèrent la chute du trône de Guillaume I^{er}.

Dans les premières années du royaume des Pays-Bas, les catholiques s'étaient montrés peu favorables aux libertés publiques. Leurs chefs avaient repoussé, comme attentatoire aux droits de l'Église, la Charte constitutionnelle que, sous le nom de *Loi fondamentale des Pays-Bas*, Guillaume I^{er} avait imposée aux Belges. Les évêques avaient solennellement réclamé le monopole de la liberté religieuse. l'exclusion des dissidents des emplois publics en rapport direct ou indirect avec le culte, la proscription de la liberté de la presse, l'entrée du clergé dans les assemblées nationales et provinciales à titre d'Ordre reconnu dans l'État, une dotation fixe pour l'Église et la direction souveraine de l'instruction publique. Dans le domaine des intérêts religieux, c'était à peu près le retour pur et simple à l'ancien régime (1).

On devine sans peine l'effet que ces revendications inattendues exercèrent sur l'esprit et sur l'attitude des libéraux. En voyant les évêques belges réclamer des privilèges qu'on croyait à jamais anéantis par la révolution française, ils se placèrent résolument du côté du monarque hollandais et calviniste. Partisans convaincus des libertés modernes, ils acceptèrent avec empressement la *Loi fondamentale* repoussée par leurs adversaires. Egarés par la crainte de voir ressusciter les lois oppressives de l'ancien régime, ils prêtèrent, dans la sphère des intérêts religieux et moraux, un appui peu éclairé aux envahissements du pouvoir ministériel. Les mesures les plus arbitraires, les actes les plus despotiques obtenaient leur assentiment aussitôt que, de près ou de loin, ils tendaient à restreindre l'influence ou l'autorité de la hiérarchie catholique.

(1) Voy. mes *Études d'histoire contemporaine (la Belgique sous le règne de Léopold I^{er})*, t. I^{er}, p. 260 et suiv. (2^e édit.).

« Tolérance, disaient-ils, excepté pour les intolérants; liberté, mais seulement pour ceux qui veulent la liberté des autres (1). »

Ainsi que nous l'avons dit ailleurs, la position des libéraux était fautive. Tout en approuvant et en secondant la politique religieuse de Guillaume I^{er}, ils n'aimaient pas le gouvernement hollandais, et celui-ci ne leur fournissait que trop de motifs de mécontentement. Les faveurs prodiguées aux habitants des provinces septentrionales, la partialité des ministres dans la collation des emplois publics, les atteintes successives à la liberté de la presse, l'anéantissement des garanties judiciaires, l'extension abusive de l'autorité royale, la connaissance de la langue hollandaise exigée des habitants des provinces méridionales qui aspiraient aux emplois publics, tous ces actes avaient trouvé dans le camp libéral des adversaires énergiques et des censeurs implacables. Or, par une de ces contradictions dont l'histoire des partis offre de nombreux exemples, tandis qu'on combattait ici l'arbitraire ministériel, on encourageait tous les empiétements du pouvoir dans le domaine, bien plus vaste et plus important, de l'instruction publique et du culte. Quand Guillaume I^{er} fonda le *Collège philosophique* de Louvain, destiné à inoculer aux lévites catholiques les doctrines arriérées du joséphisme, les éloges et les félicitations de la presse libérale s'élevèrent à la hauteur du dithyrambe. On oubliait que, d'une part, le monopole de l'enseignement, de l'autre, la formation d'un clergé prêt à subir toutes les exigences du pouvoir devaient, dans un avenir peu éloigné, décupler les forces de l'administration hollandaise (2).

Ces inconséquences et ces contradictions eurent un terme en 1828. Libéraux et catholiques finirent par comprendre que ces luttes stériles ne produisaient d'autre résultat que l'affaiblissement des uns et des autres, au profit des Hollandais et au détriment des Belges. Les chefs des libéraux acceptèrent sans réserve la liberté des cultes, la liberté d'enseignement et

(1) De Potter, *Souvenirs personnels*, t. I^{er}, p. 152^e éd. De Potter a noblement avoué et blâmé ces exagérations.

(2) Voy. les *Études* citées, p. 269-270.

la liberté d'association, sans se préoccuper des avantages qui pourraient en résulter pour les catholiques, et ceux-ci, après quelques hésitations, s'unirent à leurs ennemis de la veille pour réclamer la responsabilité ministérielle, le rétablissement du jury, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté de la presse et, en général, toutes les institutions inhérentes au régime parlementaire largement et généreusement pratiqué.

Dès cet instant, le grand parti national, le parti de « l'Union » était fondé. *Liberté en tout et pour tous* devint la devise commune des adversaires chaque jour plus nombreux de la domination néerlandaise.

Il est impossible de lire les journaux politiques du temps sans être vivement frappé de la tolérance sincère, de la confiance généreuse, de la fraternité large et cordiale qui distinguent le langage et les actes des lutteurs groupés sous les larges plis du drapeau de l'Union. Les récriminations, les soupçons et les préjugés avaient disparu. Toutes les aspirations et tous les vœux se confondaient dans la revendication de la liberté commune.

Les catholiques, fatigués des tracasseries du pouvoir et subissant visiblement l'influence des doctrines libérales de l'abbé de Lamennais, avaient complètement renoncé à leurs prétentions hautaines de 1815 (1). Les libéraux, voyant en face d'eux des hommes honorables et loyaux, offrant sincèrement aux autres la liberté qu'ils revendiquaient pour eux-mêmes, avaient, à leur tour, répudié des méfiances et des préjugés qui n'avaient plus de raison d'être. La généreuse et patriotique devise « *Liberté en tout et pour tous* » n'était pas une de ces étiquettes menteuses que les partis inscrivent sur leurs bannières pour entraîner les hésitants et les faibles; elle était l'expression naïve et vraie des idées et des sentiments qui se pressaient dans la tête et le cœur de tous les partisans de la politique « unioniste », de tous les adversaires de la politique ministérielle.

Ces idées et ces sentiments existaient encore dans toute leur

(1) Pour l'influence exercée par l'abbé de Lamennais sur les idées du clergé belge, voyez les *Études citées*, t. 1^{er}, p. 272.

vigueur au moment où le Congrès national ouvrit ses mémorables séances.

L'assemblée, composée de deux cents membres, comptait cent quarante députés appartenant ostensiblement à l'opinion catholique. Les libéraux unionistes et un petit nombre de libéraux dissidents ne possédaient ensemble que soixante voix (1).

On vit alors un spectacle sans exemple dans les annales de notre patrie. Oubliant que le clergé formait jadis le premier Ordre dans l'organisation politique de nos provinces, les cent quarante catholiques du Congrès votèrent unanimement en faveur de l'article 6 de la Constitution, qui proscriit à jamais toute distinction d'Ordres. Renonçant loyalement et sans arrière-pensée aux privilèges dont ils jouissaient sous l'ancien régime, ils s'unirent à toutes les nuances du libéralisme pour proclamer la liberté absolue des cultes dissidents et la liberté illimitée de la presse. Ils mirent au nombre des garanties constitutionnelles une disposition portant que nul ne peut être contraint d'observer les jours de repos prescrits par la loi religieuse. Ils décrétèrent l'égalité des catholiques, des protestants et des juifs devant la loi civile, et ils les déclarèrent tous également admissibles aux emplois publics. Ils ne songèrent pas un instant à réclamer une dotation immobilière pour les ministres de leur culte. Ils songèrent moins encore à revendiquer le droit de censure que le clergé avait exercé pendant plus de deux siècles sur toutes les productions de l'esprit humain. Ils votèrent pour la liberté absolue des opinions politiques, philosophiques et religieuses ; ils érigèrent la proscription de la censure en précepte constitutionnel ; ils proclamèrent l'impunité de l'imprimeur quand l'auteur est connu et domicilié en Belgique ; ils ne voulurent pas même que les éditeurs des journaux quotidiens pussent être soumis à l'obligation de fournir un cautionnement. Le prince de Méan, archevêque de Malines, primat de la Belgique et ancien souverain de la principauté de Liège, déclara solennellement que le clergé belge,

(1) De Gerlache, *Essai sur le mouvement des partis en Belgique*. Oeuvres complètes, t. IV 2^e partie, p. 43.

éclairé par les événements, réclamait pour unique faveur le droit d'exercer librement les actes inhérents à sa mission religieuse (1).

Un petit nombre de députés libéraux n'imitèrent pas cet exemple. Ils attaquèrent ouvertement le principe de l'indépendance réciproque de l'Église et de l'État; ils repoussèrent la liberté absolue de l'enseignement et des cultes; ils dénièrent aux catholiques le droit de profiter de la liberté d'association pour rétablir les communautés religieuses (2). Mais ces voix discordantes, restées sans écho sur les bancs de leurs coreligionnaires politiques, ne servirent qu'à mieux attester les idées de liberté, de tolérance et de confraternité qui animaient la presque totalité des membres de l'assemblée constituante. Les libéraux, considérés dans leur ensemble, restèrent loyalement fidèles à la politique large et généreuse de l'Union. Ils se joignirent à leurs anciens adversaires pour garantir le libre exercice du culte, pour accorder aux catholiques l'usage illimité des libertés d'enseignement et d'association, pour placer les traitements et les pensions du clergé au nombre des obligations constitutionnelles de l'État, pour déclarer que le gouvernement n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs ou de publier leurs actes.

Il faut se rappeler ces faits et se pénétrer de ces idées; en d'autres termes, il faut oublier les luttes ardentes de notre époque et se reporter par la pensée à l'union généreuse et patriotique de 1830, sous peine de ne pas comprendre l'esprit et de ne pas saisir la portée des dispositions essentielles de notre pacte fondamental. Expliquer le texte de la Constitution à l'aide des idées, des sentiments et des vœux des partis qui divisent aujourd'hui le peuple belge; substituer au patriotisme confiant et désintéressé de 1830 les méfiances, les soupçons et les haines de l'heure présente, ce serait se placer en dehors de la réalité des faits, ce serait travestir et dénaturer l'œuvre

(1) *Études citées*, t. 1^{er}, p. 274.

(2) Voy. Huyttens, *Discussions du Congrès national*, t. 1^{er}, p. 587, 607, 630; t. II, p. 474.

imposante du Congrès national. Toutes les fois que le texte fournit la matière d'un doute sérieux, le jurisconsulte a la certitude de ne pas se tromper en faisant pencher la balance du côté de la tolérance et de la liberté.

L'auteur s'est placé à ce point de vue pour déterminer, avec une précision loyale et désintéressée, le caractère, le sens et le but de chacun des articles de la Constitution. Il a oublié ses intérêts personnels, il a fait abstraction de ses préférences particulières, pour ne tenir compte que des seules exigences du patriotisme, de la justice et de la vérité. Ceux qui daigneront jeter un coup d'œil sur son œuvre apercevront à l'instant même le plan qu'il a suivi dans le classement des idées et le développement des principes. Pour résoudre les difficultés souvent très-graves que présentent l'interprétation et la combinaison des textes, il a joint aux lumières résultant des débats du Congrès les enseignements de la doctrine et les décisions de la jurisprudence. Pour dissiper le préjugé qui voit dans la Charte belge une œuvre incohérente importée de l'étranger, il a saisi toutes les occasions de prouver que la plupart des garanties constitutionnelles que nous possédons aujourd'hui étaient déjà connues de nos ancêtres. Pour faire apprécier et aimer nos institutions nationales, il les met fréquemment en regard des institutions des peuples voisins. Enfin, pour se rendre utile au lecteur étranger aux études juridiques, il a eu soin d'indiquer, d'analyser ou de transcrire un grand nombre de lois dans lesquelles les préceptes constitutionnels ont reçu leur application.

L'auteur n'a pas la prétention d'avoir inventé des théories nouvelles, d'avoir imprimé un nouveau progrès à la science du droit constitutionnel. Ses prétentions et ses vues sont beaucoup plus modestes. Tout en discutant la doctrine des maîtres et en invoquant les leçons de l'histoire, il n'a eu d'autre but que de mettre à la portée de toutes les classes de lecteurs le moyen de connaître exactement les droits et les obligations dérivant de notre Charte nationale.

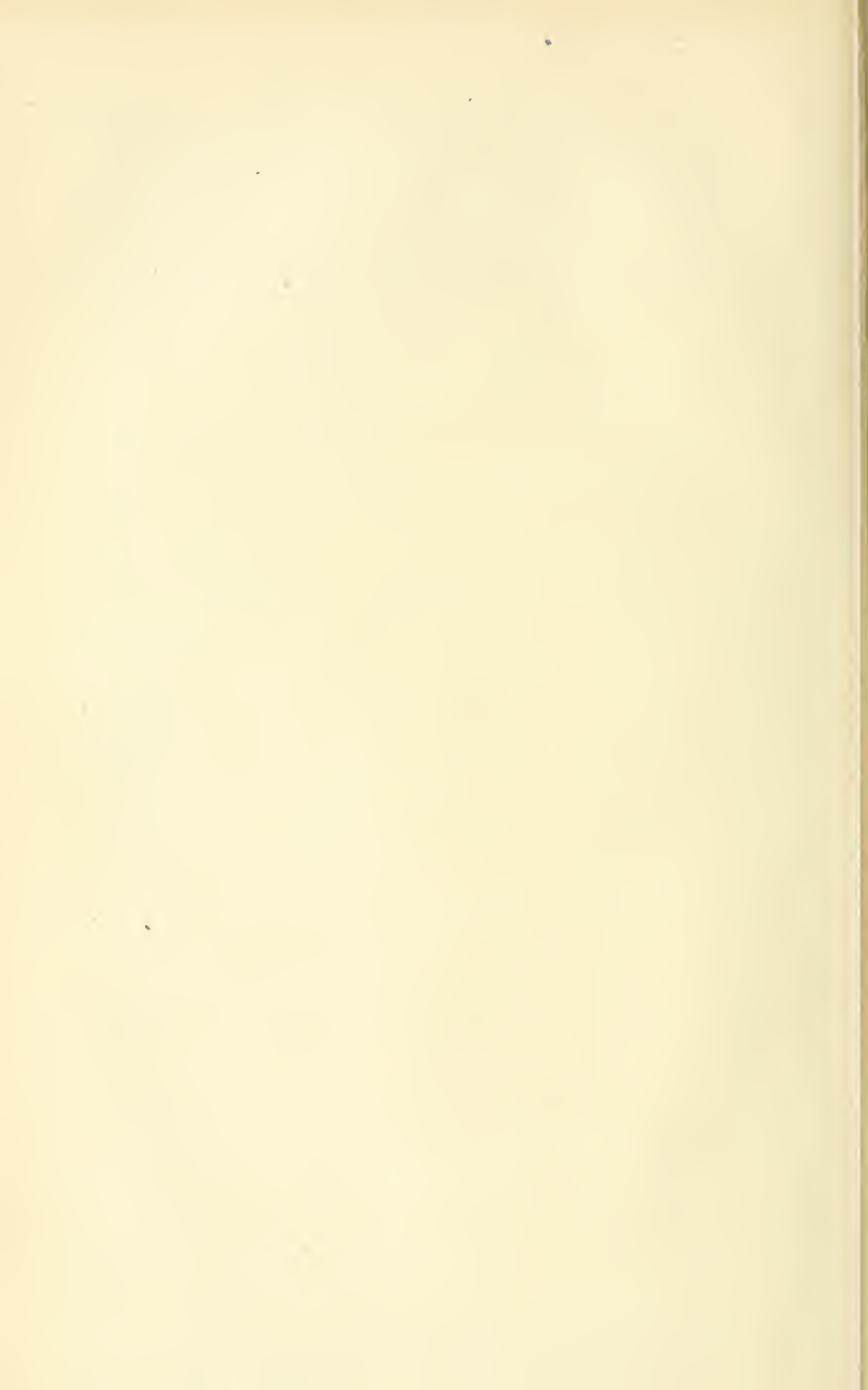
Dans ces dernières années, la Constitution belge s'est trouvée en butte à des attaques contradictoires.

Quelques publicistes catholiques, exagérant les décisions doctrinales du saint-siège, y voient une œuvre d'impiété, attentatoire aux droits de l'Église et à laquelle un croyant sincère ne peut, sans apostasie, accorder une adhésion franche et loyale. Des écrivains libéraux, partant d'idées et aboutissant à des conclusions tout opposées, reprochent au Congrès d'avoir méconnu les droits imprescriptibles de la société civile, pour doter le catholicisme de privilèges exorbitants, incompatibles avec les libertés modernes. Notre Charte constitutionnelle est devenue pour eux « la grande duperie de 1830 ».

Appelé à faire un commentaire juridique, l'auteur sortirait du cadre de son travail en discutant ici la valeur de ces attaques divergentes. Il a eu plus d'une fois l'occasion de manifester ailleurs ses convictions religieuses et politiques (1). Tout en adhérant respectueusement aux décisions doctrinales du souverain pontife, il ne croit pas que sa conscience lui défende d'accepter, avec franchise et sans arrière-pensée, un pacte loyalement conclu sous la domination étrangère et qui doit être loyalement exécuté après l'affranchissement du pays. Sans chercher dans la Constitution belge l'idéal de l'organisation sociale des peuples chrétiens, il est fermement convaincu qu'elle est la seule charte politique qui convienne à la situation, aux besoins, aux intérêts et aux aspirations du peuple belge. Sans proclamer l'infailibilité du Congrès de 1830, il rend hommage aux institutions fortes et vivaces qui, au milieu de révolutions et de luttes qui ont profondément ébranlé la prospérité des peuples voisins, nous ont donné un demi-siècle de paix, de bonheur, de progrès et de liberté. Simple commentateur du texte d'une loi politique, il lui suffit d'avoir manifesté son opinion personnelle. Les controverses théologiques ne sont pas de son domaine.

Louvain, 10 juillet 1876.

(1) Voyez le discours prononcé à la Chambre des représentants, le 19 févr. 1873 (*Ann. parlem.*, 1872-1873, p. 545).



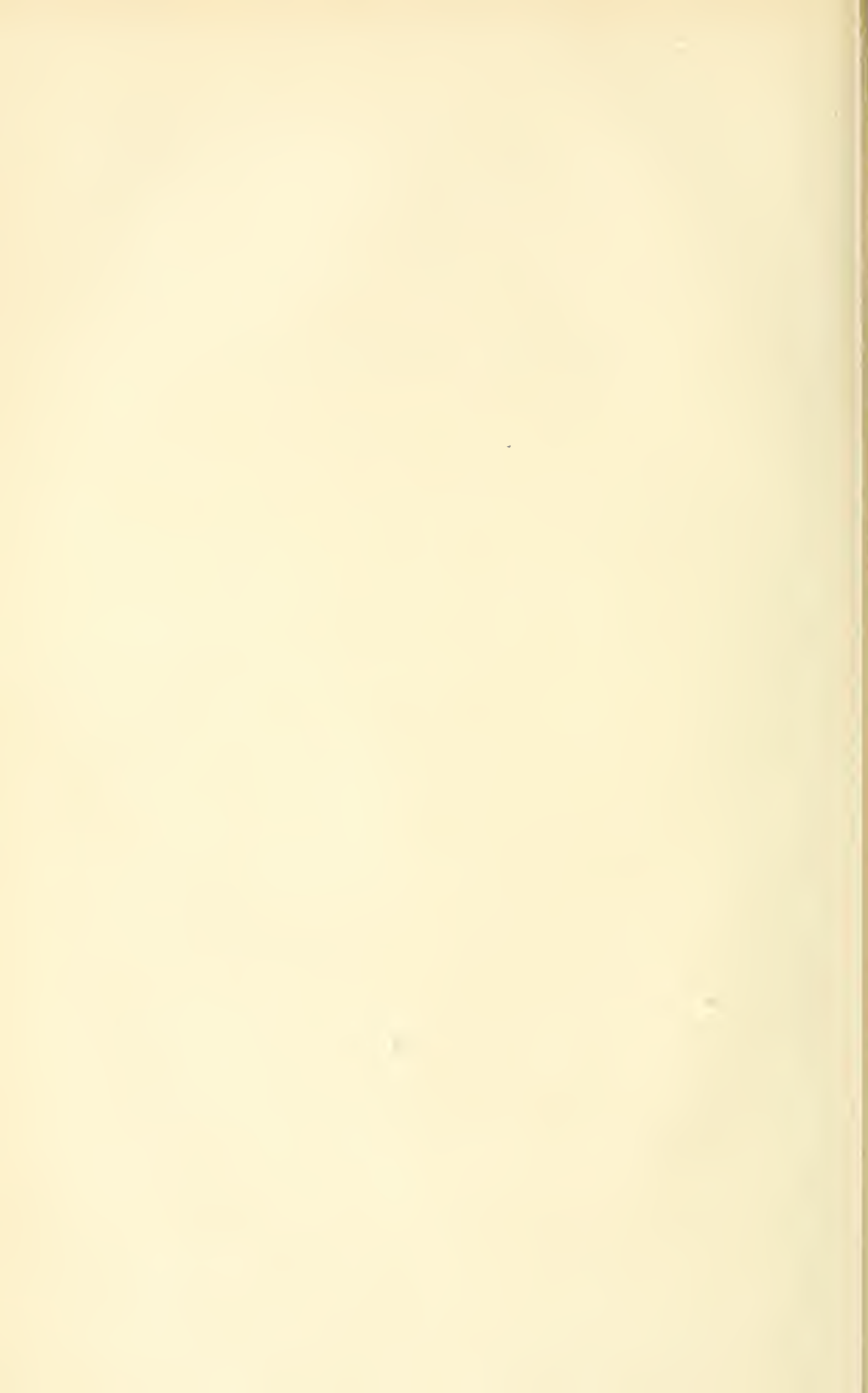
PRÉFACE DE LA PREMIERE ÉDITION.

Ce commentaire n'était pas destiné à voir le jour.

Pendant les loisirs, à la vérité fort rares, que me laissait l'exercice de ma profession, je m'étais attaché à annoter, en regard de chaque article de la Constitution, les opinions adoptées par les meilleurs écrivains politiques de l'époque. Plus tard, à mesure que des questions de droit constitutionnel se présentaient devant les tribunaux, j'enrichis mon travail de l'analyse des principes que les débats avaient mis en évidence. Enfin, je complétois ma tâche en plaçant, à la suite de chaque titre, un résumé des garanties constitutionnelles consacrées par les anciennes chartes nationales.

Un effet du hasard fit tomber le manuscrit entre les mains d'un professeur distingué de l'université de ***. Celui-ci le communiqua à quelques-uns de ses collègues. Tous m'engagèrent à compléter mon travail, à le coordonner sur un plan méthodique et à l'offrir au public.

Telles sont les circonstances qui ont décidé de la composition et de la publication de ce livre. J'ose espérer que mes concitoyens envisageront avec quelque indulgence mes premiers pas dans une carrière où l'on peut succomber sans honte, mais non pas s'engager sans courage,



CONSTITUTION

DE LA BELGIQUE.

Le Congrès national décrète :

TITRE PREMIER.

DU TERRITOIRE ET DE SES DIVISIONS

ARTICLE 1^{er}.

La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique.

Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

ARTICLE 2.

Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi.

ARTICLE 3.

Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

Sommaire.

1. Jadis l'unité politique et législative n'existait pas en Belgique.
2. L'introduction du principe de l'égalité absolue de toutes les parties du territoire national date de la révolution française.
3. Système adopté par le Congrès national. — Latitude laissée à la loi.
4. Les subdivisions des provinces doivent être fixées par le pouvoir législatif.
5. Motifs de l'intervention du pouvoir législatif.
6. Examen de la question constitutionnelle soulevée à l'occasion du traité de paix de 1839.
7. Fixation définitive des limites du royaume par le traité du 19 avril 1839.

COMMENTAIRE.

1. Avant l'invasion française de la fin du xviii^e siècle, les provinces qui composent aujourd'hui le royaume de Belgique étaient divisées en trois Etats : la principauté de Liège, la principauté de Stavelot et les Pays-Bas catholiques. Ces derniers comprenaient le duché de Brabant avec son annexe le marquisat du Saint-Empire, le duché de Limbourg avec les pays d'Outre-Meuse, les duchés de Luxembourg et de Gueldre, les comtés de Flandre, de Hainaut et de Namur, le « département séparé » de la West-Flandre, les seigneuries de Tournai, de Tournaisis et de Malines.

Les provinces des Pays-Bas catholiques, quoique réunies sous le même sceptre et constituées en « une masse inséparable » par la pragmatique sanction du 4 novembre 1549, formaient chacune un pays distinct, tellement que les habitants de l'un étaient, pour la jouissance des droits politiques et même pour l'exercice d'un grand nombre de droits civils, considérés comme étrangers (*aubains*) dans l'autre. Partout les privilèges locaux, les statuts particuliers élevaient des barrières et rompaient l'unité législative (1).

2. La révolution française, en nous imposant ses lois, fit

(1) Defacqz, *Ancien droit belge*, p. 232 et suiv. ; Pouillet, *Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime*, p. 2, 185 et 212 ; Faider, *Études sur les Constitutions nationales*, p. 157 ; Deghewiet, *Institutes du droit belge*, t. 1, p. 43 et suiv.

On sait que la pragmatique sanction de Charles V fut confirmée par le traité dit de la Barrière de 1713, par la pragmatique sanction de l'empereur Charles VI de 1725 et par le traité de La Haye du 10 décembre 1790.

disparaître ces barrières séculaires. *Le royaume est un et indivisible*, dit la Constitution de 1791, *son territoire est divisé en départements, chaque département en districts, chaque district en cantons* (1). Depuis lors le même principe a toujours été proclamé dans les Constitutions de la France et de la Belgique (2).

3. Le Congrès national devait suivre ces traces. Il a partagé le sol belge en neuf provinces, placées sur le pied de la plus parfaite égalité, en laissant au législateur ordinaire le soin de diviser le territoire en un plus grand nombre de provinces, si l'accroissement de la population ou d'autres circonstances impérieuses rendaient cette mesure nécessaire (3).

4. Les subdivisions des provinces ont été, de même, placées dans le domaine du législateur ordinaire. Les besoins du service et les intérêts des administrés pouvant varier à l'infini, il eût été peu rationnel d'attribuer aux subdivisions existantes l'immutabilité d'un principe constitutionnel (4).

5. Mais il importe de remarquer qu'une loi est toujours nécessaire pour introduire une modification quelconque dans les limites des provinces, des arrondissements, des cantons et des communes. La loi fondamentale de 1815 n'exigeait l'intervention du législateur que dans la circonscription territoriale des provinces; celle des cantons et des communes pouvait être modifiée par un arrêté royal (5).

Le Congrès n'a pas laissé la même latitude au pouvoir exécutif. Les changements qu'on introduit dans les circonscriptions territoriales brisent toujours des relations établies, contrarient des habitudes acquises, modifient la situation électorale et blessent ordinairement une foule d'intérêts matériels. Il en est surtout ainsi dans les pays où existent des institutions provinciales et locales largement organisées, et où chaque commune jouit de droits et de revenus qui lui sont propres. Cette matière est assez importante pour réclamer, en toutes

(1) Article 4^{er}, tit. II.

(2) Voy. les articles 1, 2 et 3 de la Constitution de 1793; les articles 1 et 3 de la Constitution de l'an III; l'article 1^{er} de la Constitution de l'an VIII; les articles 1 et 2 de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas.

(3) L'égalité absolue de toutes les portions du territoire national se manifeste jusque dans la nomenclature de l'article 1^{er}: « Ces provinces, disait le rapporteur de la section centrale, forment le territoire de la Belgique. La section centrale a pensé qu'on ne pouvait faire aucune distinction entre elles. C'est pourquoi, dans leur nomenclature, elle a suivi l'ordre alphabétique. » Huytens, *Discussions du Congrès national*, t. IV, p. 55.

(4) La loi provinciale du 30 avril 1836 a conservé les subdivisions adoptées par le gouvernement des Pays-Bas. On s'est borné à remplacer la dénomination de *district* par celle d'*arrondissement*.

(5) Article 3 de la Loi fondamentale.

circonstances, l'intervention des mandataires de la nation.

6. L'application de l'article 3 de la Constitution a donné lieu, en 1839, à des difficultés sérieuses. Il s'agissait de savoir s'il permet au législateur ordinaire de dépasser les limites d'une simple *rectification de frontières*; en d'autres termes, s'il l'autorise à céder *une portion notable du territoire national à une puissance étrangère*.

Le 23 janvier 1839, les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Prusse, de la Grande-Bretagne et de la Russie, réunis en conférence à Londres, avaient soumis à l'acceptation de la Belgique et de la Hollande un traité fixant les bases de séparation entre les deux pays. Les propositions de la conférence tendaient à nous enlever la moitié du Luxembourg et la plus belle partie du Limbourg. Le ministère belge, cédant à la nécessité, avait cru devoir souscrire à ces exigences, et, le 19 février de la même année, il présenta aux Chambres législatives un projet de loi dont l'article unique portait : « Le roi « est autorisé à conclure et à signer les traités qui règlent la « séparation entre la Belgique et la Hollande, sous telles « clauses, conditions et réserves que Sa Majesté pourra juger « nécessaires ou utiles dans l'intérêt du pays. » C'est à cette occasion que la question de constitutionalité fut soulevée, et, après des débats animés, les Chambres se prononcèrent en faveur de la légalité du projet.

En procédant de la sorte, le pouvoir législatif agissait incontestablement dans les limites de ses attributions constitutionnelles.

Les partisans de l'opinion contraire disaient que la Constitution, en son article 1^{er}, avait déterminé les parties constitutives de la Belgique; ils soutenaient que cette déclaration, faite par le législateur constituant lui-même, ne pouvait être modifiée qu'au moyen des formes lentes et solennelles prescrites, par l'article 131, pour la révision du pacte fondamental. Les auteurs de ce système avaient oublié que les articles 3 et 68 accordent expressément au législateur ordinaire le pouvoir qu'ils lui déniaient. Suivant le premier de ces articles, les limites de l'Etat et des provinces ne peuvent être changées que par une loi; suivant le second, nulle *cession*, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Si aucun changement dans les limites du royaume, si aucune cession de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi, c'était évidemment par une loi que devait être autorisée la conclusion d'un traité qui modifiait les limites du royaume et

cédait à la Hollande une partie du territoire qui, dans la pensée des rédacteurs de l'article 1^{er} de la Constitution, semblait devoir nous appartenir. A ne voir que l'article 3, on eût pu dire, peut-être, que la rectification ou le changement des limites du royaume ne pouvait comporter le droit d'abandonner des districts entiers de deux provinces. Pour éviter toute incertitude, il fallait une disposition plus large, plus formelle, qui parlât, non plus d'un simple changement dans les limites de l'Etat, mais de la cession, de l'échange ou de l'acquisition d'un territoire. Cette disposition est précisément celle de l'article 68. Qu'on la restreigne, contrairement à toute la force de son texte, à des traités sur des parcelles insignifiantes du sol national, et aussitôt on la dépouillera de toute utilité, on la rendra surabondante et vaine. A des traités de cette espèce, l'article 3 avait déjà suffisamment pourvu (1).

Les adversaires du traité avaient encore produit l'objection d'inconstitutionnalité sous un autre rapport. « L'article 1^{er} de la Constitution, disaient-ils, après avoir énuméré les provinces qui constituent le royaume de Belgique, ajoute : *sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique*; le nouveau traité vous rend étrangers à la Confédération; il change donc la Constitution. » Le rapporteur de la section centrale de la Chambre des représentants leur répondit qu'il n'était pas possible de voir, dans ces expressions de l'article 1^{er}, une disposition constitutionnelle, garantissant un droit à la Belgique; qu'il n'y avait là qu'une réserve, toute de prudence, vis-à-vis d'un corps politique étranger; en d'autres termes, l'annonce de l'intention de respecter, vis-à-vis de ce corps, des liens qui affectaient une partie du territoire que la révolution avait séparé des Etats du roi Guillaume. On ne saurait, en effet, sans méconnaître la nature des choses, convertir en disposition constitutionnelle la réserve de relations politiques ou diplomatiques avec d'autres gouvernements. De telles relations dérivent de traités internationaux; elles ne peuvent être l'œuvre de la volonté d'un seul peuple.

7. Les limites du royaume ont été définitivement fixées par le traité du 19 avril 1839. Par le même traité, une partie du Luxembourg a été séparée de la Belgique et érigée en duché de la Confédération germanique, de sorte que la réserve des rapports de cette province avec l'Allemagne est aujourd'hui sans objet.

(1) Nous nous contentons d'abrégier le rapport fait, au nom de la section centrale de la Chambre des représentants, par M. Dolez.

Les difficultés relatives à l'exécution du traité du 19 avril 1839 ont été aplanies par les conventions postérieures du 5 novembre 1842 et du 3 février 1843.

TITRE II.

DES BELGES ET DE LEURS DROITS.

ARTICLE 4.

La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

Sommaire.

8. Acquisition de la qualité de Belge.
9. Perte de la qualité de Belge.
10. Latitude laissée au pouvoir législatif.
11. La qualité de Belge est une condition essentielle pour la jouissance des droits politiques.
12. Motifs de cette dernière disposition.

COMMENTAIRE.

8. Les manières d'acquérir la qualité de Belge, déterminées par la loi civile, sont aujourd'hui la naissance, en Belgique ou en pays étranger, d'un Belge qui a conservé cette qualité; la naissance soit en Belgique, soit en pays étranger, d'une mère belge et d'un père inconnu; le mariage d'une femme étrangère avec un Belge; l'incorporation à la Belgique d'une contrée étrangère; l'option de patrie faite, dans l'année qui suit l'époque de sa majorité, par l'enfant né en Belgique de parents étrangers; l'option de patrie faite par l'enfant né en pays étranger

de parents belges qui ont perdu cette qualité, et la naturalisation (1).

9. La qualité de Belge se perd par la naturalisation acquise en pays étranger, par l'établissement en pays étranger sans esprit de retour, et par le mariage d'une femme belge avec un étranger. Mais la loi permet au Belge qui a perdu sa nationalité de la recouvrer en remplissant certaines formalités. Ainsi les personnes des deux premières catégories peuvent recouvrer l'indigénat en obtenant du roi l'autorisation de rentrer en Belgique et en déclarant qu'elles renoncent à toute distinction contraire à la loi belge. La femme qui a épousé un étranger recouvre de plein droit la qualité de Belge, en cas de prédécès de son mari, pourvu qu'elle réside en Belgique; si elle n'y réside pas, elle doit obtenir du roi l'autorisation d'y rentrer, en déclarant qu'elle veut s'y fixer (2).

D'après l'article 17 du code civil, le Belge perdait sa nationalité par l'acceptation, non autorisée par le roi, de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger. L'article 21 prononçait la même déchéance contre celui qui, sans autorisation du roi, prenait du service militaire en pays étranger ou s'affiliait à une corporation militaire étrangère.

Ces dispositions ont été abrogées en Belgique par la loi du 21 juin 1865. Les individus qui avaient ainsi perdu la qualité de Belge l'ont recouvrée de plein droit, mais ils ne peuvent s'en prévaloir que pour l'exercice des droits ouverts à leur profit à partir de la mise en vigueur de cette loi.

Depuis longtemps, les déchéances prononcées par les articles 17 et 21 du code civil étaient critiquées comme trop rigoureuses, peu en harmonie avec nos mœurs et, à certains égards, incompatibles avec le principe constitutionnel de la liberté individuelle. D'un autre côté, sous le rapport des devoirs que sa neutralité perpétuelle impose à la Belgique, ces dispositions, qui permettaient au roi d'autoriser les Belges à servir en pays étranger, créaient souvent des situations difficiles, en plaçant le gouvernement entre le désir de ne pas contrarier des aspirations légitimes et la crainte de s'exposer, en les favorisant, au reproche de méconnaître le principe de la neutralité (3). On a cru que le meilleur moyen d'éviter désormais ces embarras

(1) Voy. l'article suivant et les articles 9, 10, 12 et suivants du code civil. Il y a controverse au sujet de la question de savoir si l'enfant, né en Belgique de parents inconnus, peut revendiquer le titre de Belge. Voy. Laurent, *Principes de droit civil*, t. 1^{er}, p. 433.

(2) Voy. les articles 17, 18, 19 et 20 du code civil.

(3) Voy. l'Exposé des motifs déposé par le ministre de la justice. *Pasinomie*, 1865, p. 172.

était de supprimer les articles cités ; mais il est évident que la loi du 21 juin n'a pas supprimé, en même temps, les peines applicables aux Belges qui portent les armes contre leur patrie (1).

10. Aux termes de l'article 4, il appartient au législateur ordinaire de restreindre ou d'étendre les dispositions relatives à l'acquisition ou à la perte de la qualité de Belge. Le Congrès national s'est constamment attaché à laisser au pouvoir législatif toute la latitude compatible avec l'application loyale et permanente des principes constitutionnels. Partout où des circonstances particulières doivent nécessairement influencer sur l'état de la législation, ce pouvoir a conservé une liberté entière. Il devait surtout en être ainsi dans une matière où l'accroissement et la diminution de la population, la paix, la guerre et mille autres circonstances imprévues, peuvent réclamer souvent des modifications essentielles (2).

11. La qualité de Belge emporte avec elle la jouissance des droits civils : « *Tout Français*, dit l'article 8 du code civil, « *jouira des droits civils.* » Il en est autrement pour les droits politiques. « La présente Constitution, dit l'article 4, et les « autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles « sont, *outré cette qualité* (de Belge), les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. » La qualité de Belge est donc une condition essentielle qu'il faut posséder avant de pouvoir être admis à exercer les droits politiques ; mais la qualité de Belge n'entraîne pas, comme conséquence nécessaire, la jouissance de ces droits. Leur exercice est attaché à la réunion de certaines conditions d'âge, de propriété ou de qualité, que nous indiquerons plus loin.

12. Nous venons de dire que nul ne peut être admis à exercer les droits politiques s'il ne possède la qualité de Belge. Les lignes suivantes, empruntées au rapport fait au nom de la section centrale par M. Ch. de Brouckere, résument les motifs qui ont engagé le Congrès à ériger cette disposition en principe constitutionnel : « La section centrale a cru qu'il y « aurait quelque chose de bizarre, d'absurde même, à vous « proposer d'admettre à la jouissance des droits politiques « celui qui n'aurait pas la jouissance des droits civils. Après « de longues discussions, elle a décidé, à une forte majorité, « qu'elle s'en rapporterait au code civil pour régler la manière

(1) Articles 113 et suiv. du code pénal.

(2) Les Constitutions françaises de 1791, de 1793, de l'an III et de l'an VIII avaient cependant adopté un système différent.

« d'acquérir, de conserver et de perdre la qualité de Belge,
 « en abandonnant à la Constitution même le soin de prescrire
 « les conditions nécessaires à l'exercice des droits politi-
 « ques (1). »

ARTICLE 5.

La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.

La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques.

Sommaire.

13. Les Constitutions françaises avaient déterminé les conditions de la naturalisation.
14. Système contraire de la Loi fondamentale de 1815.
15. Deux principes fondamentaux ont été posés par la Constitution belge.
16. La naturalisation ne peut être accordée que par le pouvoir législatif. — Motifs.
17. Elle est de deux espèces. — Raisons de cette distinction.
18. Règles tracées par la loi du 27 septembre 1835.
19. La naturalisation a besoin d'être acceptée.
20. Elle n'est pas gratuite.
21. Les naturalisations accordées par le gouvernement provisoire n'équivalent pas à la grande naturalisation.
22. Examen des difficultés soulevées par l'application de la loi du 4 juin 1839, votée en faveur des habitants des parties cédées du Limbourg et du Luxembourg.
23. Loi interprétative du 1^{er} juin 1878.
24. Autres lois exceptionnelles votées en faveur d'habitants de territoires séparés de la Belgique.

COMMENTAIRE.

13. Les Constitutions françaises, depuis celle de 1791 jusqu'à celle de l'an VIII, avaient nettement déterminé les conditions qu'il fallait réunir pour pouvoir obtenir un acte de naturalisation (2). Plus tard, un sénatus-consulte du 25 vendé-

(1) Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique*, t. IV, p. 58.

(2) *Constitution de 1791* : « Art. 4. Le pouvoir législatif pourra, pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autre condition que de fixer son domicile en France et d'y prêter le serment civique. »

Constitution de 1793 : « Art. 4. Tout étranger, âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard; tout étranger enfin, qui sera jugé par

miaire an xi autorisa le gouvernement à conférer la qualité et les droits de citoyen français aux étrangers qui avaient rendu des services à l'Etat, qui avaient apporté dans son sein des talents, des inventions ou une industrie utile, ou qui y avaient formé de grands établissements. Ces étrangers étaient seulement assujettis à un an de domicile. Tel était l'état de la législation sur la matière au moment où les provinces belges furent incorporées au royaume des Pays-Bas (1).

14. La Loi fondamentale de 1815 ne contenait aucune disposition relative aux circonstances dans lesquelles la naturalisation pouvait être accordée aux étrangers. Elle se bornait à décider que les étrangers naturalisés ne pouvaient être nommés membres des états généraux, ministres, conseillers d'Etat, gouverneurs de province ou membres de la haute cour (2). Les lettres de naturalisation étaient accordées par le roi (3).

15. La Constitution belge abandonne au pouvoir législatif le soin de déterminer les conditions, les formes et, à certains égards, les effets de la naturalisation. Le Congrès national a cru que le pouvoir constituant devait se contenter de proclamer deux règles fondamentales : 1° *la naturalisation ne pourra être accordée que par le pouvoir législatif*; 2° *elle sera de deux espèces; la grande naturalisation seule assimilera l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques.*

16. *La naturalisation ne peut être accordée que par le pouvoir législatif.* Les motifs de cette disposition sont faciles à saisir. Les droits et les avantages attachés à la qualité de citoyen sont, en quelque sorte, le prix des sacrifices que les re-gnicoles s'imposent, au profit de l'Etat, à toutes les époques de leur existence. Il ne fallait donc pas permettre que les étrangers vinssent, sans l'agrément des représentants de la nation, prendre une part des avantages que celle-ci s'est acquis au prix de

le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen français. »

Constitution de l'an III : « Art. 40. L'étranger devient citoyen français lorsque, après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant sept années consécutives, pourvu qu'il y paye une contribution directe, et qu'en outre il y possède une propriété foncière, ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il ait épousé une Française. »

Constitution de l'an VIII : « Art. 3. Un étranger devient citoyen français lorsque, après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant dix années consécutives. »

(1) Voy., pour les cas ordinaires, le décret du 47 mars 1809.

(2) Art. 9 Par exception, le roi pouvait, pendant une année à partir de la promulgation de la Loi fondamentale, accorder l'indigénat complet aux personnes nées à l'étranger et domiciliées dans le royaume.

(3) Article 9 de la Loi fondamentale, combiné avec l'arrêté du 22 septembre 1814.

travaux, de luttes et de sacrifices séculaires. Il ne fallait pas, surtout, mettre à la disposition du pouvoir exécutif un moyen sûr et commode d'élever à des emplois lucratifs les étrangers qui s'attireraient ses faveurs par des complaisances peu honorables, ainsi qu'on l'avait vu sous le gouvernement précédent.

17. *La naturalisation est de deux espèces. La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques.*

Le germe de cette disposition se trouve dans les articles 8 et 9 de la Loi fondamentale de 1815, ainsi conçus : « Nul ne peut être nommé membre des états généraux, chef ou membre des départements d'administration générale, conseiller d'Etat, commissaire du roi dans les provinces ou membre de la haute cour, s'il n'est habitant des Pays-Bas, né dans le royaume ou dans ses colonies, de parents qui y sont domiciliés. » — « Les naturels du royaume, ou réputés tels, soit par une fiction de la loi, soit par la naturalisation, sont indistinctement admissibles à toutes autres fonctions. »

Sous le régime de la Loi fondamentale, la naturalisation n'assimilait donc jamais, d'une manière complète, l'étranger à l'habitant du royaume, puisque le premier, quoique naturalisé, ne pouvait point aspirer aux dignités énumérées dans l'article 8. Cette naturalisation, sauf quelques modifications que nous indiquerons plus loin, a été conservée sous le régime actuel ; mais, à côté d'elle, on a admis une *grande naturalisation*, destinée à placer, sous tous les rapports, l'étranger qui l'obtient sur le même pied que le citoyen par naissance. Cette distinction, dont on ne trouve aucune trace dans les Constitutions françaises, est cependant très-rationnelle. Il se peut fort bien, en effet, que l'homme qui exerce une industrie utile mérite d'être admis dans la famille nationale, sans qu'il faille nécessairement lui ouvrir l'accès des premières dignités de l'Etat. Une telle faveur ne doit être accordée qu'à l'étranger qui, par des services éminents rendus au pays, mérite d'être complètement assimilé au regnicole. Il ne faut pas que les nations confient leurs destinées à des mains étrangères ; il est juste et prudent qu'elles excluent les étrangers des hautes fonctions politiques (1). L'admission simultanée d'une *naturalisation ordinaire*, pour récompenser les actions qui ne sortent pas de la sphère habituelle, et d'une *grande naturalisation*, destinée à rémunérer et à provoquer les actions d'éclat, était le seul moyen d'atteindre ce double but.

(1) Laurent, *Principes de droit civil*, t. 1^{er}, p. 437.

18. La loi du 27 septembre 1835 a réglé l'application de ces principes. Elle permet au pouvoir législatif d'accorder la naturalisation ordinaire aux étrangers qui ont accompli leur vingt et unième année et qui ont résidé pendant cinq années en Belgique. Elle exige, pour la grande naturalisation, que celui qui la demande ait rendu des services éminents à l'Etat (1). Cette dernière assimile complètement l'étranger au Belge, tandis que celui qui n'obtient que la naturalisation ordinaire ne peut être ministre, membre du Sénat ou de la Chambre des représentants, électeur pour ces assemblées ou membre du jury (2).

La naturalisation obtenue par le père ne donne pas de plein droit la nationalité belge à ses enfants mineurs, mais elle confère à ceux-ci la faculté de jouir du même avantage, pourvu qu'ils déclarent, dans l'année de leur majorité, devant l'autorité communale du lieu où ils résident, qu'ils veulent obtenir la qualité de Belge. Si les enfants sont majeurs, ils doivent demander la naturalisation; mais si leur père a reçu la grande naturalisation, ils peuvent obtenir la même faveur en considération des services éminents rendus par le chef de leur famille (3).

19. Quoique la naturalisation soit accordée par une loi, et qu'il soit de l'essence de la loi d'être obligatoire pour tous les citoyens, elle a cependant besoin d'être acceptée. C'est qu'il s'agit ici d'un acte en quelque sorte individuel, qui crée des obligations et impose des charges, en même temps qu'il procure des avantages à celui qui en est l'objet. La loi du 15 février 1844 exige que l'étranger naturalisé fasse, dans le délai de trois mois, devant le bourgmestre du lieu de son domicile ou de sa résidence, la déclaration qu'il accepte la naturalisation qui lui est conférée (4). Des délais plus longs avaient été exceptionnellement accordés par l'article 133 de la Constitution et par la loi du 22 septembre 1835 (5).

(1) Articles 2 et 5 de la loi. Les services éminents requis pour la grande naturalisation ne sont pas exigés de la part de ceux qui, nés en Belgique et y domiciliés, ont négligé de faire les déclarations requises par l'article 9 du code civil et l'article 133 de la Constitution (art. 2 et 46 de la loi). Une autre exception a été introduite, par la loi du 30 décembre 1853, en faveur des personnes nées dans les parties cédées du Limbourg et du Luxembourg de parents qui ont fait la déclaration prescrite par la loi du 4 juin 1839, et qui n'ont perdu la qualité de Belge que pour n'avoir pas fait elles-mêmes, en temps opportun, la déclaration exigée par cette loi (voy., ci-après, le n° 24). — Une loi du 5 juin 1850 accorde la grande naturalisation à quelques habitants de la commune de Molen-Beersel.

(2) Articles 50, 56 et 86 de la Constitution; article 1^{er} du code électoral du 18 mai 1872; article 97 de la loi d'organisation judiciaire du 18 juin 1869.

(3) Article 4 de la loi du 27 septembre 1835.

(4) L'article 10 de la loi du 27 septembre 1835 avait fixé un délai de deux mois.

(5) L'article 133 de la Constitution accorde un délai de six mois. La loi du 22 septembre

20. Quelques membres du Congrès avaient proposé d'ajouter à l'article 5 une disposition portant que la naturalisation serait gratuite (1). Cet amendement ne fut pas adopté par l'assemblée, parce que, dans son opinion, toutes les conditions accessoires devaient être abandonnées à la législature.

La loi du 27 septembre 1835 avait décidé que la naturalisation serait gratuite; mais le principe contraire a prévalu dans la loi du 15 février 1844. La naturalisation ordinaire est assujétie à un droit fixe d'enregistrement de cinq cents francs et la grande naturalisation à un droit fixe de mille francs (2).

21. Comme la loi du 27 septembre 1835 statue que les personnes ayant antérieurement obtenu la naturalisation continueront à jouir des droits que les lettres de naturalisation leur ont conférés, on s'est demandé quel est l'effet des lettres d'indignat accordées par le gouvernement provisoire, avant la réunion du Congrès national.

Le gouvernement provisoire, légitimé par l'assentiment de la nation et réunissant tous les pouvoirs, avait incontestablement le droit de conférer aux étrangers la qualité de Belge, avec la faculté de jouir de tous les droits civils et politiques attachés à ce titre. Mais les arrêtés qui ont conféré les naturalisations dont il s'agit sont loin de s'exprimer en termes généraux; tous, au contraire, se bornent à accorder des lettres de naturalisation *avec jouissance de tous les droits des étrangers naturalisés*. Ils ne sauraient donc avoir eu pour effet d'assimiler, en tous points, aux regnicoles les étrangers auxquels ils s'appliquent. A cette époque, les droits des étrangers naturalisés étaient déterminés par l'article 9 de la Loi fondamentale des Pays-Bas (3).

1835 se contente d'une déclaration faite dans les six mois à compter du jour de sa promulgation. Voy., ci-après, le n° 24.

(1) Rapport de M. Charles de Brouckere; Huytens, t. IV, p. 59.

(2) Sont dispensés de payer ces droits, les habitants des parties cédées du Limbourg et du Luxembourg, nés avant la date de la loi du 4 juin 1839, et qui ont omis de faire, en temps opportun, la déclaration voulue pour rester Belges (art. 4^{er} de la loi du 30 décembre 1853). Sont également exempts de ces droits les décorés de la Croix de fer, ceux qui ont pris part aux combats de la révolution et les militaires en activité de service en 1844 (art. 2 de la loi du 15 février 1844).

(3) Voy., ci-dessus, le n° 14.

Un arrêt de la cour de cassation de Bruxelles du 22 juin 1833 semble décider le contraire; mais il est facile de se convaincre, à la simple lecture de l'exposé des faits, que la cour s'est laissé guider par des considérations particulières et qu'elle n'a nullement entendu trancher la question en principe. La cour a surtout argumenté de l'intention présumée des membres du gouvernement provisoire.

La cour suprême a appliqué les vrais principes en décidant, le 29 juillet 1861, que les lettres de naturalisation délivrées par le roi Guillaume I^{er} n'avaient conféré que les droits mentionnés à l'article 9 de la Loi fondamentale.

22. La loi du 4 juin 1839 a dispensé des formalités de la naturalisation les habitants du Limbourg et du Luxembourg qui, par suite du traité du 19 avril précédent, avaient perdu la qualité de Belge; elle se contente d'une option de patrie faite, dans le terme de quatre ans, devant le gouverneur de la province belge où ils avaient transféré leur domicile (1). Mais cette loi a laissé dans l'indécision plusieurs questions importantes qui, malgré leur caractère transitoire et spécial, peuvent se présenter encore et que, dès lors, nous devons examiner.

On a agité, en premier lieu, la question de savoir si les personnes comprises dans la catégorie de l'article 1^{er} de la loi ont conservé la qualité de Belge jusqu'à l'expiration du terme de quatre ans que cet article leur accorde pour faire l'option de patrie, ou bien si cette qualité leur a été enlevée à compter du jour de l'échange des ratifications du traité.

En consultant les discussions qui ont précédé l'adoption de la loi, on est tenté de reconnaître à ces personnes la qualité de Belge jusqu'à l'expiration du terme qui leur a été accordé pour faire la déclaration requise. Il résulte, en effet, de ces discussions que la volonté expresse de la section centrale de la Chambre des représentants, en substituant dans l'article 1^{er} le mot *conserver* à celui de *recouvrer*, avait été que ceux qui se trouvaient atteints par la loi fussent considérés comme Belges jusqu'à la fin de la quatrième année (2). Cependant, lorsqu'on a recours aux principes généraux et qu'on combine les diverses dispositions de la loi, on ne tarde pas à acquérir une conviction contraire. En règle générale, la réunion d'un pays à un autre emporte, pour la population du premier, la perte immédiate de sa nationalité, et l'on ne trouve pas, dans la loi du 4 juin, une

(1) « Toute personne jouissant de la qualité de Belge, qui perdrait cette qualité par suite des traités du 19 avril 1839, peut la conserver, à la condition de déclarer que son intention est de jouir du bénéfice de la présente disposition, et de produire en même temps un certificat de l'administration d'une commune située dans le territoire qui constitue définitivement le royaume de Belgique, que le déclarant a transféré son domicile dans cette commune.

« Cette déclaration devra être faite dans les quatre ans, à compter du jour de l'échange des ratifications des traités prémentionnés, si le déclarant est majeur, ou s'il le devient avant le commencement de la quatrième année. S'il ne devient majeur qu'après cette époque, il aura la faculté de faire la déclaration dans l'année qui suivra sa majorité.

« La déclaration et la production du certificat auront lieu devant le gouverneur de la province à laquelle ressortit le lieu où elle a transféré son domicile, ou celui qui le remplace, assisté du greffier provincial.

« La déclaration sera faite en personne ou par un mandataire porteur d'une procuration spéciale et authentique. » (Art. 4^{er} de la loi du 4 juin 1839.)

La loi du 20 mai 1845 a relevé de la déchéance encourue les Limbourgeois et les Luxembourgeois qui, domiciliés en Belgique, n'avaient pas fait la déclaration dans le délai voulu. Elle leur accorde un nouveau délai de trois mois.

(2) *Moniteur* du 19 juin 1839.

dérogação formelle à ce principe. Elle subordonnait la conservation de la nationalité à une déclaration émanée du citoyen intéressé. Aussi longtemps que cette déclaration n'était pas faite, que cette condition n'était pas remplie, les habitants des districts cédés du Limbourg et du Luxembourg n'étaient donc pas aptes à revendiquer le titre et les droits de citoyen belge; mais aussi, une fois la déclaration faite, elle rétroagissait jusqu'au jour du traité. Celui qui la faisait était censé avoir *conservé* sa qualité de Belge (1).

On s'est demandé, en deuxième lieu, si la déclaration faite dans les formes prescrites, par un père de famille, profite à ses enfants mineurs; en d'autres termes, si les conditions posées aux mineurs, par le § 2 de l'article 1^{er} de la loi du 4 juin, sont obligatoires pour ceux dont le père a fait la déclaration voulue, avant l'époque de leur majorité.

Pour résoudre ce problème juridique, il n'est pas nécessaire d'aborder la question si vivement controversée de savoir si, en principe, l'enfant mineur doit toujours suivre la condition du père dans sa nationalité. Le père limbourgeois ou luxembourgeois qui a fait la déclaration dans le délai voulu est censé n'avoir jamais perdu la qualité de Belge. Cette déclaration a rétroagi jusqu'à la date du traité de cession. Celui qui la faisait *conservait* sa qualité de Belge, même pour le passé. L'enfant a donc pour père un citoyen qui est censé n'avoir jamais perdu sa nationalité, et, à ce titre, il peut évidemment revendiquer la nationalité de ce père (2).

23. Une troisième difficulté, surgie à l'occasion de l'interprétation de la loi du 4 juin 1839, a nécessité l'intervention du pouvoir législatif.

Le texte parle, en termes généraux, de personnes jouissant de la qualité de Belge et perdant cette qualité par suite du traité du 19 avril 1839; mais, en consultant les faits qui ont précédé et accompagné l'exécution de la loi, on acquiert la conviction que, suivant une opinion universellement admise à cette époque, aucune déclaration n'était exigée de la part des citoyens nés en Belgique de parents que leur filiation rattachait au territoire cédé à la Hollande. On limitait l'effet du traité, et par suite la disposition de la loi du 4 juin, aux personnes nées dans les communes détachées de la Belgique (3).

(1) Cour de cassation de Bruxelles, 29 juillet 1840. Laurent, *Principes de droit civil*, t. 1^{er}, p. 474.

(2) Cour de cassation, 31 décembre 1877.

(3) Voy. les preuves de cette affirmation dans mon rapport déposé sur le bureau de la Chambre des représentants, le 2 mai 1878.

Les jurisconsultes les plus expérimentés croyaient que les enfants nés en Belgique, depuis la révolution de Septembre, de parents limbourgeois ou luxembourgeois, possédaient incontestablement la qualité de Belges. Nés dans une province restée belge, à une époque où la nationalité de leurs pères ne pouvait être mise en question, on les considérait comme appartenant à cette province par le fait de leur naissance. Nés de parents belges et sur le sol belge, ils ne perdaient pas, disait-on, leur qualité de Belges par le traité de 1839.

Quant aux individus nés sur le sol belge avant la dissolution du royaume des Pays-Bas, ils croyaient que leur nationalité était mise à l'abri de toute contestation par l'article 8 de la Loi fondamentale de 1815. Cet article, dérogeant au code civil et adoptant à l'égard de la nationalité un principe jadis généralement suivi, admettait, en effet, que la naissance sur le sol national suffisait pour attribuer la qualité de Belge aux enfants d'un étranger aussi bien qu'aux enfants d'un indigène. Tous pensaient alors, y compris la cour de cassation, que, sous le régime de la Loi fondamentale, la naissance sur le sol belge, jointe au domicile des parents, quelle que fût l'origine ou la qualité de ces derniers, conférait incontestablement l'indigénat (1).

On était ainsi naturellement arrivé à penser que les Limbourgeois et les Luxembourgeois, nés sur le territoire cédé à la Hollande, étaient seuls astreints à faire l'option de patrie.

Cette opinion était généralement admise lorsque la cour de cassation, abandonnant sa jurisprudence antérieure, décida, par plusieurs arrêts, que la déclaration exigée par la loi de 1839, comme condition de la conservation de la qualité de Belge, devait être faite par tous ceux que leur filiation rattachait aux parties cédées des provinces de Limbourg et de Luxembourg (2). Un nombre considérable de citoyens, nés sur le sol belge, de parents qui étaient Belges au jour de leur naissance, étaient ainsi déclarés étrangers avec toute leur descendance.

Le pouvoir législatif a mis un terme à cette situation fâcheuse, par la loi interprétative du 1^{er} juin 1878, ainsi conçue : « Le premier paragraphe de la loi du 4 juin 1839 est « interprété de la manière suivante : « Toute personne jouissant

(1) Voy. les arrêts de la cour de cassation du 16 juin et du 2 juillet 1836 (*Pas.*, 1836, 4, p. 256 et 271).

(2) Cass., 31 janvier 1876; 29 janvier 1877. Voy., dans le même sens, Gand, 14 mars 1876, et Bruxelles, 12 février et 16 mars 1876.

« de la qualité de Belge, qui est née dans une des parties du
 « Limbourg ou du Luxembourg détachées de la Belgique par
 « les traités du 19 avril 1839, et perdant cette qualité par suite
 « de ces traités, peut la conserver, à la condition de déclarer
 « que son intention est de jouir de la présente disposition et de
 « produire en même temps un certificat de l'administration
 « d'une commune située dans le territoire qui constitue défini-
 « tivement le royaume de Belgique, constatant que le décla-
 « rant a transféré son domicile dans cette commune. Les per-
 « sonnes nées, avant le 4 juin 1839, sur le territoire actuel de
 « la Belgique, de parents habitant ce territoire, qui ont perdu
 « la qualité de Belge par suite des traités susmentionnés, con-
 « servent cette qualité sans être soumises à la déclaration pres-
 « crite par le paragraphe précédent. »

21. Au milieu des bouleversements politiques dont la Bel-
 gique a été le théâtre depuis la dissolution du premier empire
 français, la loi du 4 juin 1839 n'est pas la seule disposition ex-
 ceptionnelle qui ait été prise en cette matière. L'article 8 de la
 Loi fondamentale des Pays-Bas a mis sur la même ligne que
 le Belge l'enfant né d'un père étranger domicilié en Belgique (1).
 L'article 133 de la Constitution a assimilé aux Belges de nais-
 sance les étrangers domiciliés en Belgique avant le 1^{er} janvier
 1814, et qui avaient continué d'y être domiciliés, à condition
 de déclarer que leur intention était de jouir de ce bénéfice. La
 loi du 22 septembre 1835 considère comme Belges de naissance
 les habitants des provinces septentrionales de l'ancien royaume
 des Pays-Bas domiciliés en Belgique avant le 7 février 1831,
 date de la promulgation de la Constitution belge, et qui avaient
 continué d'y résider (2). La loi du 27 septembre de la même
 année assimile aux Belges les individus qui, à l'époque du

(1) L'article 8 ne proclame pas cette règle en termes explicites et formels. Il se contente de dire que l'individu né d'un père domicilié dans les Pays-Bas pourra être membre des états généraux, chef des départements ministériels, conseiller d'État, gouverneur de province et membre de la haute cour. Mais cette déclaration d'admissibilité aux emplois les plus élevés équivaut évidemment à une déclaration de nationalité. Si les individus désignés à l'article 8 de la loi fondamentale ne possédaient pas l'indigénat dans toute sa plénitude, comment auraient-ils été éligibles aux états généraux? Voy. cass. Bruxelles, 12 novembre 1839.

L'article 8 n'exige aucune déclaration de la part de ceux à qui il s'applique. Ils sont Belges de plein droit. Cass. Bruxelles, 16 juin et 2 juillet 1836.

(2) L'article 2 exigeait que les personnes qu'il désignait fissent, dans les six mois, la déclaration qu'elles entendaient jouir du bénéfice de la loi. Cette déclaration n'est pas exigée de leurs enfants. Le père étant considéré comme Belge de naissance, l'enfant est Belge en vertu du principe général que l'enfant d'un Belge, même né en pays étranger, est Belge. Cass. Bruxelles, 19 juin 1835. — D'autre part, la loi du 22 septembre 1835 s'applique indistinctement à tous les Hollandais domiciliés en Belgique avant le 7 février 1831, quelle que soit l'époque où ce domicile ait pris cours. Cass. Bruxelles, 1^{er} février 1875.

30 novembre 1815, étaient domiciliés depuis dix ans dans les communes détachées de la France et réunies au royaume des Pays-Bas par le traité de Paris du même jour (1). La loi du 20 mai 1845 accorde un nouveau délai de trois mois aux Limbourgeois et aux Luxembourgeois qui, tout en ayant transféré leur domicile en Belgique, avaient négligé de faire la déclaration prescrite par la loi du 4 juin 1839.

ARTICLE 6.

Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

Sommaire.

25. L'égalité devant la loi se produit principalement de quatre manières.
26. L'égalité devant la loi est de l'essence du gouvernement représentatif.
27. Imperfection de la Loi fondamentale de 1815.
28. Tous les citoyens sont indistinctement admissibles aux emplois publics. — Motifs.
29. Raisons qui exigent que l'accès des emplois publics soit, en général, interdit aux étrangers.
30. Latitude laissée à la loi.
31. Sens réel et portée du mot *emploi* dans le paragraphe 2 de l'article 6.

COMMENTAIRE.

25. Dans un Etat constitutionnel, l'égalité devant la loi, qui n'est pas l'absurde égalité des conditions rêvée par quelques niveleurs, se produit principalement de quatre manières : par l'absence de toute distinction d'Ordres; par l'admissibilité de tous les citoyens indistinctement aux emplois civils et militaires; par l'absence de tout privilège en matière de juridiction; par l'absence de tout privilège en matière d'impositions publiques. Les deux premières conditions de l'égalité ont été sanctionnées par l'article 6. Nous examinerons les deux autres sous les articles 7, 8, 92 et 112.

26. L'égalité des citoyens devant la loi forme, pour ainsi dire, le caractère distinctif du gouvernement représentatif. Elle

(1) Article 14.

est le résultat le plus important, le plus fécond de la révolution française. Jadis le privilège et les distinctions personnelles posaient, à chaque pas, des entraves au développement de la civilisation et du bien-être des peuples. Presque toujours, l'homme éminent, quel que fût son génie ou l'éclat des services qu'il avait rendus à la patrie, naissait et mourait dans la condition infime où sa naissance l'avait placé. Les peines mêmes étaient classées et appliquées « selon la qualité des personnes ! »

L'assemblée constituante de 1789 a ouvert une ère nouvelle en proclamant les principes suivants, qui se reproduiront désormais dans les lois fondamentales de tous les peuples libres :
 « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en
 « droits... La Constitution doit garantir comme droits naturels
 « et civils : 1° que tous les citoyens sont admissibles aux
 « places et emplois, sans autre distinction que celle des vertus
 « et des talents; 2° que toutes les contributions seront répar-
 « ties entre tous les citoyens également en proportion de leurs
 « facultés; 3° que les mêmes délits seront punis des mêmes
 « peines, sans aucune distinction de personnes (1). »

27. La loi fondamentale de 1815 laissait beaucoup à désirer sous ce rapport. Elle avait rétabli la distinction féodale des trois Ordres : l'Ordre des nobles ou corps équestre, l'Ordre des villes et l'Ordre des campagnes (2). Chacun de ces Ordres avait ses représentants particuliers au sein des états provinciaux, et cette distinction surannée se manifestait jusque dans la distribution de la salle des séances. Chacune d'elles était partagée en trois parquets où l'on voyait écrit : *Parquet de l'Ordre équestre*, *Parquet de l'Ordre des villes*, *Parquet de l'Ordre des campagnes*. Les feuilles de présence destinées à recevoir la signature des députés étaient elles-mêmes au nombre de trois (3) !

C'est cette classification que le Congrès national a voulu proscrire, en décidant qu'il n'y aurait désormais dans l'Etat *aucune distinction d'Ordres* (4).

28. La seconde partie de l'article 6 proclame l'admissibilité de tous les citoyens indistinctement aux emplois civils et militaires.

Cette disposition était la conséquence nécessaire de l'adop-

(1) Constitution de 1791. *Déclaration des droits*, art. 1^{er}, et tit. 1^{er}, article unique.

(2) Articles 129 et suiv.

(3) *Discussions du Congrès national*. Discours du baron Beyts, Huytens, t. I, p. 565.

(4) Voy., sous l'article 76, l'analyse des discussions relatives à la création de l'Ordre de Léopold.

tion du principe de l'égalité devant la loi. « Un principe qui ne doit pas seulement trouver sa place dans les lois secondaires, mais bien dans la Constitution même, c'est celui de l'égalé admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics. Rien ne blesse et ne décourage plus, en effet, les citoyens, que le privilège et la partialité dans la distribution de ces sortes de faveurs; et le seul moyen de n'appeler à soi que des hommes dignes et capables est de ne mettre les emplois qu'à l'enchère des talents et des vertus (1). »

29. Mais il ne suffisait pas de proclamer l'égalé admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics; l'équité et l'intérêt bien entendu de l'Etat exigeaient, en outre, que l'accès des fonctions nationales fût interdit aux étrangers. Les anciennes coutumes du pays, où tous les principes constitutionnels se trouvent en germe, renfermaient à cet égard les défenses les plus solennelles. Quoique réunis sous un même sceptre, les habitants d'une province n'étaient pas admissibles aux emplois publics dans une autre, si ce n'est dans des cas particuliers où il y avait réciprocité. Les coutumes accordaient à chaque ville et même à chaque village ses magistrats municipaux, choisis parmi les habitants de la localité (2).

Ces dispositions semblent, au premier abord, porter l'empreinte d'un étroit esprit d'égoïsme et d'exclusion; mais un examen sérieux les fait bientôt envisager d'une autre manière : « La sûreté de l'Etat et son indépendance même peuvent être intéressées à ne remettre le soin de les protéger qu'entre les mains de nationaux, c'est-à-dire d'hommes intéressés à les maintenir et à les défendre, et qui soient liés à la patrie par tous les nœuds qui attachent un citoyen à son pays. Les étrangers ne doivent donc être admis à l'exercice des fonctions publiques que lorsqu'ils ont donné à l'Etat qui veut les employer des gages d'intérêt et d'un dévouement véritable (3). » Au lendemain d'une révolution en partie provoquée

(1) Macarel, *Éléments de droit politique*, p. 246, éd. de 1833.

(2) Defacqz, *Ancien droit belge*, t. 1, p. 235 et suiv. Le traité de paix d'Arras, du 17 mai 1579, permettait de conférer certains emplois importants *aux gens non nés au pays*, pourvu qu'ils fussent agréables aux états.

Voici les articles de ce traité qui se rapportent à l'exclusion des étrangers : « (Art. 16.) Sa Majesté choisira pour son conseil d'État dix ou douze personnes, tant parmi les seigneurs et nobles que parmi les sçavans, ou plus s'il est d'usage, *tous naturels du pays dont les deux tiers seront agréables aux états* desdits pays, qui auront tenu leur parti dès le commencement de cette guerre jusqu'à présent. (Art. 18.) Les gouverneurs, la charge de général des troupes, le conseil privé et des finances et autres emplois importants, seront pourvus *de gens nés ou non nés au pays*, agréables aux états, avec obligation de prêter le serment rappelé plus haut. »

(3) Macarel, *Éléments de droit politique*, p. 243.

par l'exclusion systématique des Belges de tous les emplois lucratifs, ces règles de prudence nationale ne pouvaient être perdues de vue.

30. Il importe de remarquer que la Constitution ne prononce pas l'exclusion des étrangers d'une manière absolue. Elle permet, au contraire, au pouvoir législatif de faire des exceptions pour les cas particuliers où l'intérêt général pourrait les rendre nécessaires. C'est ainsi que, dès le lendemain de la révolution, le décret du 11 avril 1831 et la loi du 22 septembre suivant autorisèrent le gouvernement à employer des officiers étrangers jusqu'à la fin des hostilités avec la Hollande.

31. Mais dans quel sens faut-il interpréter le mot *emplois*, de l'article 6? Convient-il de ranger sous cette dénomination toutes les fonctions quelconques salariées par l'Etat? Il résulte des discussions, qui ont précédé l'adoption de l'article, que l'incapacité dont il frappe les étrangers ne doit pas être entendue dans un sens trop rigoureux. « Gardons-nous, disait M. Lebeau, gardons-nous de céder à de vaines craintes et n'adoptons pas cet esprit de nationalité jalouse qu'affectait la Hollande... Nous avons besoin des étrangers, il faut les encourager à venir chez nous... Sans doute, si nous comptions une population de trente millions d'habitants, je comprendrais le motif de cette nationalité étroite; mais je ne conçois pas qu'on ose dire que, dans les arts et les sciences, les Belges peuvent se suffire à eux-mêmes (1). » Ces paroles et quelques discours analogues, que l'Assemblée accueillit avec une sympathie visible, prouvent et doivent faire admettre que l'exclusion prononcée par l'article 6 ne peut s'appliquer qu'aux *fonctions publiques* proprement dites, à celles qui supposent une délégation plus ou moins importante de la puissance publique. Ainsi, rien ne s'oppose à ce que des savants étrangers occupent des chaires dans nos universités et dans nos collèges (2). Ainsi encore, les sténographes des Chambres, les commis des ministères et des administrations provinciales peuvent incontestablement être choisis parmi les étrangers. Toutes ces personnes, en effet, ne sont, à proprement parler, que les aides des fonctionnaires de l'Etat (3).

(1) Huytens, t. I, p. 567.

(2) Huytens, t. I, p. 566, 567, 569.

(3) Voy., pour les autres questions qui se rapportent à l'égalité devant la loi, les articles 92 et suivants.

ARTICLE 7.

La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

ARTICLE 8.

Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.

ARTICLE 9.

Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

ARTICLE 10.

Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Sommaire.

32. Définition de la liberté individuelle. Les articles 7, 8, 9 et 10 de la Constitution ne sont que des développements du même principe.
33. Importance et effets immédiats du principe de la liberté individuelle.
34. Les anciennes chartes nationales avaient consacré le principe de la liberté individuelle.
35. Division de la matière.
36. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. — Motifs. — Renvoi aux anciennes chartes nationales.
37. Nécessité de laisser à la loi seule le soin de déterminer l'innocence ou la criminalité des actions.
38. Nécessité de respecter les formes judiciaires. — Renvoi.

39. Nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, notifiée au plus tard dans les vingt-quatre heures. — Coup d'œil sur les anciennes lois nationales.
40. Règle sanctionnée par le Congrès.
41. Exception pour le cas de flagrant délit.
42. Autre exception pour les arrestations momentanées opérées par la police.
43. Législation sur la détention préventive.
44. Importance de la désignation légale du juge. Ancienne législation nationale.
45. Explication de la maxime : « Nul ne peut être distrait du juge que la loi lui assigne. »
46. Sens et portée des mots *contre son gré*, qui figurent dans le texte de l'article 8.
47. Nulle peine ne peut être établie que par la loi. — Motifs.
48. Sens réel de cette maxime. — Exemples.
49. Maximes de notre ancien droit national sur l'inviolabilité du domicile.
50. Motifs qui ont engagé le Congrès à ne pas reproduire la disposition de l'article 76 de la Constitution de l'an VIII.
51. État de la législation.
52. Sanction pénale de l'inviolabilité du domicile.
53. La résistance aux actes illégaux des agents du pouvoir est légitime.

COMMENTAIRE.

32. Les articles 7, 8, 9 et 10 de la Constitution ne sont que des développements d'un même principe, celui de la liberté individuelle.

Dans son acception la plus étendue, la liberté individuelle comprend la liberté de la personne et des actions, celle de la pensée et de sa manifestation, celle de la conscience et du culte. Les articles 7 à 10 se rapportent spécialement à la liberté de la personne et des actions. Les articles 14, 15, 16, 17 et 18 déterminent tout ce qui concerne la pensée et sa manifestation, la conscience et le culte.

33. Benjamin Constant a consacré à l'exaltation de la liberté individuelle l'une des pages les plus éloquentes de ses *Principes de politique*. — La liberté individuelle, dit-il, est le but de toute association humaine ; sur elle s'appuie la morale publique et privée ; sur elle reposent les calculs de l'industrie. Sans elle, il n'y a pour les hommes ni paix, ni dignité, ni bonheur... Lorsque l'arbitraire frappe sans scrupule les hommes qui lui sont suspects, ce n'est pas seulement un individu qu'il persécute, c'est la nation entière qu'il indigne d'abord et qu'il dégrade ensuite... L'arbitraire est au moral ce que la peste est au physique. Il est l'ennemi des liens domestiques ; car la sanction des liens domestiques, c'est l'espoir fondé de vivre ensemble, de vivre libres dans l'asile que la justice garantit aux citoyens. L'arbitraire force

« le fils à voir opprimer son père sans le défendre, l'épouse à supporter en silence la détention de son mari, les amis et les proches à désavouer les affections les plus saintes. L'arbitraire est l'ennemi de toutes les transactions qui fondent la prospérité des peuples; il ébranle le crédit, anéantit le commerce, frappe toutes les sécurités. Lorsqu'un individu souffre sans avoir été reconnu coupable, tout ce qui n'est pas dépourvu d'intelligence se croit menacé et avec raison; quand la garantie est détruite, toutes les transactions s'en ressentent, la terre tremble et l'on ne marche qu'avec effroi (1). »

34. Nos ancêtres avaient admirablement compris la nécessité d'assurer au citoyen toutes les garanties que réclame le grand principe de la liberté individuelle. Leurs âmes fières et libres avaient opposé des barrières infranchissables à l'invasion de l'arbitraire. Les édits généraux et les coutumes locales proclamaient à l'envi des maximes que, bien à tort, on fait souvent dater de 1789. Nous allons voir que les personnes et les biens des Belges, constamment placés sous la protection des lois et des juges, étaient mis à l'abri des caprices et des exactions du prince, des ressentiments et de l'avidité de ses ministres.

35. Le Congrès national était donc appelé à sanctionner une liberté qui, de tout temps, fut chère aux Belges. Nous allons indiquer successivement les garanties qu'il a consacrées d'une manière expresse ou tacite par les articles 7, 8, 9 et 10 du pacte fondamental.

I. *Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.*

36. Cette garantie précieuse est celle que nos ancêtres avaient en vue lorsqu'ils stipulaient que les citoyens devaient être traités *par droit et sentence*. Elle se retrouve dans tous les monuments de notre ancien droit public. Grâce à elle, les habitants des Pays-Bas catholiques et ceux du pays de Liège ne connaissaient ni les lettres de cachet, ni les bannissements arbitraires, ni les expropriations faites sans l'intervention des tribunaux. On sait quel rôle prédominant cette maxime joua dans les controverses historiques qui amenèrent la révolution belge de 1789.

(1) *Principes de politique*, p. 143. L'édition des OEuvres de Benj. Constant dont je me suis servi est celle du *Cours de politique constitutionnelle*, publié par M. Laboulaye (Paris, 1861).

37. La liberté qui, selon l'expression de Montesquieu, n'est autre chose *que le droit de faire tout ce que les lois permettent*, ne pourrait exister dans un pays où l'innocence et la criminalité des actions humaines dépendraient du caprice, des craintes ou du ressentiment des agents du pouvoir. La loi seule doit déterminer le caractère légal des infractions. Le pouvoir et ses agents ne sont d'ailleurs que les organes de la loi; ce que celle-ci n'a pas déclaré délit ne saurait revêtir ce caractère aux yeux de ses organes. Si cette vérité pouvait être méconnue, le principe constitutionnel de la liberté individuelle ne serait plus qu'une vaine et impuissante formule. Aussi, s'il existe des gouvernements qui, en pratique, s'écartent parfois de cette règle, il n'en est pas un seul qui ait osé la proscrire expressément dans ses codes. Ce serait, en effet, introniser l'arbitraire et confondre toutes les notions du juste et de l'injuste.

38. Après avoir établi en principe que la qualification légale des actions appartient à la loi seule, le § 2 de l'article 7 ajoute que *nul ne peut être poursuivi que dans la forme prescrite par la loi*. Cette disposition n'est pas moins importante que celle qui précède. Les formes lentes et solennelles de la justice sont la sauvegarde de l'innocence, le meilleur et parfois l'unique moyen d'arriver à la découverte de la vérité.

La nécessité de respecter les formes judiciaires a toujours été si bien comprise en Belgique que, dans plusieurs des chartes nationales, on avait eu soin d'insérer une clause portant que le prince ne pourrait rien changer à l'ordre des juridictions ni aux formes adoptées pour l'administration de la justice.

II. *Hors le cas de flagrant délit (1), nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.*

39. Les garanties que l'article 7 accorde aux citoyens belges ne datent pas d'hier. Le Congrès n'a fait que traduire en

(1) « Le procureur du roi, au cas de flagrant délit, et lorsque le fait sera de nature à entraîner une peine afflictive et infamante, fera saisir les prévenus présents contre lesquels il existerait des indices graves.

« Si le prévenu n'est pas présent, le procureur du roi rendra une ordonnance à l'effet de le faire comparaitre; cette ordonnance s'appelle *mandat d'amener*.

« La dénonciation seule ne constitue pas une présomption suffisante pour décerner cette ordonnance contre un individu ayant domicile.

« Le procureur du roi interrogera sur-le-champ le prévenu amené devant lui. » (Code d'instr. crim., art. 40.)

« Le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre, est un *flagrant délit*.

« Seront aussi réputés *flagrant délit* le cas où le prévenu est poursuivi par la clameur pu-

langage moderne l'une des dispositions essentielles de notre ancien droit national.

L'édit perpétuel d'Albert et d'Isabelle, du 12 juin 1611, donnant une forme fixe à une jurisprudence séculaire, portait :

- Afin que l'innocent ne soit pas injustement travaillé, nous
- défendons à tous officiers de procéder à l'appréhension des
- personnes ayant fixe domicile, si ce n'est en l'un des trois
- cas suivants, sçavoir qu'il soit trouvé en présent mesfaict,
- que les juges aient décrété prinse de corps ou adjournement
- personnel sur les informations préparatoires par eux vues,
- ou bien par accusation et à l'instance de partie formée, ès
- lieux où qu'elle est reçue (1). » A Liège, le citoyen ne pouvait, en thèse générale, être préventivement détenu pour des délits peu graves (2). Dans la principauté de Stavelot, hors le cas de flagrant délit, nul ne pouvait être soumis à une détention provisoire sans un *jugement d'appréhension* (3).

10. Le Congrès, appelé à transformer ces maximes en règles constitutionnelles, devait à son tour concilier les droits de l'individu avec les intérêts du corps social. La présomption d'innocence, qui protège le prévenu jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, ne s'oppose pas à ce que l'homme, justement soupçonné d'avoir manqué aux lois de son pays, soit placé en état de détention préventive. « Un sujet n'a pas droit de se

- plaindre s'il n'a été arrêté que pour être mis aussitôt en
- jugement; si l'on a vérifié avec une exactitude impartiale le
- fait dont il est accusé; si une loi, antérieure à ce fait et en
- vigueur quand il a eu lieu, l'a caractérisé délit ou crime.
- Loin que ces mesures offensent la sûreté personnelle, elles
- sont immédiatement nécessaires pour l'établir (4). » Le principe est incontestable; mais les erreurs, toujours déplorables en cette matière, doivent être évitées autant que possible. Le Congrès a cru pouvoir atteindre ce but en décidant que, *hors le cas de flagrant délit*, nul ne pourrait être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, *notifiée au plus tard dans les vingt-quatre heures*. La section centrale avait admis, à l'unanimité, ce délai de vingt-quatre heures, parce qu'elle avait compris que le coupable échapperait souvent, si

blique, et celui où le prévenu est trouvé nanti d'effets, armes, instruments ou papiers, faisant présumer qu'il est auteur ou complice, pourvu que ce soit dans un temps voisin du délit. (Ibid., art. 41.) »

(1) Anselmo, *Commentaria ad edictum perpetuum*, p. 310.

(2) Sohet, *Institutes de droit liégeois*, liv. V, tit. XXXIX.

(3) *Réformation de 1598*, art. 68; *Réformation de 1618*, chap. IX, art. 2.

(4) Macarel, p. 86.

la formalité devait être remplie au moment même de l'arrestation (1).

41. On a fait une exception pour le cas de flagrant délit. Dans cette hypothèse, en effet, l'erreur sur la culpabilité de l'inculpé est presque impossible. On peut alors se relâcher de la rigueur des formes ordinaires.

42. Mais les explications fournies par le rapporteur de la section centrale, de même que le sens naturel des termes du texte, prouvent que l'article 7 ne concerne que les arrestations qui ont lieu en cas de poursuites judiciaires; en d'autres termes, celles qui aujourd'hui s'opèrent au moyen d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt (2). La Constitution n'a pas dérogé au droit que les agents de la police judiciaire possèdent d'arrêter, dans certains cas, les perturbateurs de l'ordre public et de les conduire devant le magistrat compétent (3).

43. La loi du 20 avril 1874, qui se trouve directement en rapport avec l'article 7 de la Constitution, a minutieusement réglé la matière si grave et si difficile de la détention préventive. Après l'interrogatoire, le juge d'instruction peut décerner un mandat d'arrêt lorsque le fait est de nature à entraîner un emprisonnement correctionnel de trois mois ou une peine plus grave. Si l'inculpé a sa résidence en Belgique, le juge ne peut décerner ce mandat que dans des circonstances graves et exceptionnelles, lorsque cette mesure est réclamée par l'intérêt de la sécurité publique. Néanmoins, si le fait peut entraîner la peine des travaux forcés de quinze ans à vingt ans ou une peine plus grave, le juge d'instruction ne peut laisser l'inculpé en liberté que sur l'avis conforme du procureur du roi. — Le mandat d'arrêt doit spécifier les circonstances graves et exceptionnelles, intéressant la sécurité publique, sur lesquelles l'arrestation est motivée. Le mandat d'arrêt n'est pas maintenu si, dans les cinq jours de l'interrogatoire, il n'est pas confirmé par la chambre du conseil, sur le rapport du juge d'instruction, le procureur du roi et l'inculpé entendus. Si l'inculpé, qui doit être spécialement interpellé à ce sujet, désire se faire assister d'un conseil, il en est fait mention au procès-verbal de l'interrogatoire. Dans ce dernier cas, le président de la chambre appelée à statuer fait indiquer, vingt-quatre heures au moins d'avance, sur un registre spécial tenu au greffe, le lieu, le jour et l'heure de la comparution. Le greffier en donne avis par

(1) Huyttens, t. IV, p. 59.

(2) La loi du 28 avril 1874 a supprimé le mandat de dépôt.

(3) Gérard, *Études historiques et critiques sur la Constitution belge*, p. 58.

lettre recommandée au conseil désigné. — Si la chambre du conseil n'a pas statué sur la prévention dans le mois à compter de l'interrogatoire, l'inculpé est mis en liberté, à moins que la chambre, par ordonnance motivée, rendue à l'unanimité, le procureur du roi et l'inculpé ou son conseil entendus, ne déclare que l'intérêt public exige le maintien de la détention. Il en est de même successivement de mois en mois si la chambre du conseil n'a point statué sur la prévention à la fin d'un nouveau mois. — Le juge d'instruction peut, dans le cours de l'instruction et sur les conclusions conformes du procureur du roi, donner mainlevée du mandat d'arrêt, à charge pour l'inculpé de se représenter à tous les actes de la procédure aussitôt qu'il en est requis. — La mise en liberté peut, en outre, être demandée, en tout état de cause, au tribunal correctionnel ou à la chambre des mises en accusation, lorsque l'affaire y est renvoyée, et à la cour d'appel, si appel a été interjeté. La requête est déposée au greffe et inscrite au registre mentionné ci-dessus. Il y est statué, dans les cinq jours, en chambre du conseil, le ministère public et l'inculpé ou son conseil entendus.

III. *Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.*

44. L'assurance de ne pouvoir jamais être distrait de son juge naturel est l'une des plus précieuses garanties de la liberté civile. Elle formait l'un des principaux articles de nos anciennes chartes nationales. Dans le Brabant, le Limbourg et le pays d'Outre-Meuse, la Joyeuse-Entrée du duc Wenceslas assimilait au crime d'homicide le fait de poursuivre un Brabançon devant des juges étrangers (1). Philippe le Bon, dans ses lettres additionnelles du 20 septembre 1451, prit l'engagement solennel de faire en sorte que « les causes ne soient attraites « ailleurs qu'ès villes et bancs où il appartiendra (2). » Le même principe formait l'une des bases du droit constitutionnel au pays de Liège et dans toutes les provinces des Pays-Bas; il y était consacré par la tradition et fréquemment rappelé dans le texte des coutumes homologuées. La Capitulation de Gand du 1^{er} janvier 1709 stipule qu'on n'imposera pas aux Flamands d'autres juges que ceux qui « y sont d'ancienneté ». La charte de l'évêque Albert, publiée en 1198, disait déjà que

(1) Cet acte célèbre, daté du 3 janvier 1355, se trouve aux *Placards de Brabant*, t. I, p. 128.

(2) Anselmo, *Codex belgicus*, p. 108 des annexes.

les Liégeois devaient être jugés par le tribunal des échevins et ne pouvaient « estre traicts en cause par devant plus grande justice ». Les membres du Congrès national n'avaient qu'à évoquer ici les glorieux souvenirs de nos annales.

45. Les mots *que la loi lui assigne*, de l'article 8, rendent plus exactement la pensée du législateur que ceux de *juges naturels* qu'on trouve dans une disposition identique de la Charte française de 1830 (1). La loi n'assigne pas, en effet, dans toutes les complications de la vie sociale, le même juge au citoyen. Il est des circonstances où l'on doit se soumettre à la décision des tribunaux civils; il en est d'autres où l'on doit s'adresser aux tribunaux de commerce, aux tribunaux de répression. Il est même des cas exceptionnels où l'on doit recourir aux tribunaux militaires.

46. Mais quel est le sens des mots *contre son gré*, insérés dans l'article 8? On aurait tort d'en induire que le consentement des parties suffit toujours pour légitimer l'intervention des tribunaux dans les matières que la loi n'a pas placées dans le cercle de leur compétence. Il n'est pas permis de déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public, et les lois qui règlent la hiérarchie judiciaire et la compétence des tribunaux sont, en général, d'ordre public. Les tribunaux sont très-souvent tenus de se déclarer incompétents *d'office*, alors même que les parties gardent le silence et se soumettent volontairement à leur juridiction. Notre législation prévoit, à la vérité, quelques cas où il suffit du consentement des plaideurs pour étendre la compétence du juge; mais ces exceptions, loin de renverser le principe, démontrent au contraire sa force et sa généralité.

Les mots *contre son gré* ne peuvent donc se rapporter qu'aux cas particuliers où le consentement des parties a été admis par la loi comme moyen de prorogation de juridiction (2).

IV. *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.*

47. Cette disposition est une conséquence manifeste du principe de la compétence exclusive de la loi pour déterminer le caractère légal des actions (3).

(1) Article 35.

(2) Voy. art. 6, 1133 et 1172 du code civil; art. 192 du code d'instr. crim.; art. 168 et suiv. du code de proc. civ.

(3) Voy. le n° 37 ci-dessus.

48. Il importe de remarquer que la Constitution n'exige pas que la peine soit prononcée par la loi elle-même; il suffit qu'elle soit établie *en vertu de la loi*. Ainsi la loi du 6 mars 1818 autorise le roi à sanctionner, par une amende de fr. 21-16 à fr. 211-64 (dix à cent florins des Pays-Bas) et par un emprisonnement qui n'excède pas quinze jours, les règlements généraux de police qu'elle lui permet de faire. Ainsi encore l'article 85 de la loi provinciale autorise les conseils provinciaux à sanctionner certains actes de leur compétence par des amendes qui n'excèdent pas 200 francs et par un emprisonnement qui ne dépasse pas quinze jours. En vertu du même principe, l'article 78 de la loi communale permet aux conseils communaux de prononcer contre les infractions à leurs ordonnances des peines qui n'excèdent pas les peines de police.

V. *Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.*

49. Sous le rapport de la valeur et de la permanence de ses résultats, le principe de l'inviolabilité du domicile présente une importance de premier ordre. Nos ancêtres ne s'y étaient pas trompés. Dans le Brabant, la Joyeuse-Entrée de Marie de Bourgogne, du 29 mai 1477, portait que « ni les officiers des villes ou franchises ni leurs sergents ne pouvaient, ni de jour ni de nuit, arrêter quelqu'un dans sa maison, ni l'y chercher, ni l'y faire prendre et arrêter, ni faire visite domiciliaire pour quelque cause que ce soit, civile ou criminelle, avant d'avoir pris au préalable bonne et pleine information des faits dont le prévenu est chargé » (1). Quand un officier seigneurial ou ducal se rendait coupable de violation de domicile, le corps échevinal *refusait le service* et cessait toute relation avec l'officier prévaricateur, jusqu'à complète réparation du méfait (2). Au Pays de Liège régnait la maxime « pauvre homme en sa maison roi est », et le principe y avait été, plus d'une fois, poussé à ses conséquences dernières. La fameuse charte octroyée aux Liégeois, en 1198, par l'évêque Albert, interdisait formellement aux officiers de justice de pénétrer dans le domicile d'un citoyen, même pour y rechercher les *larcins* et les *larrons* : « *En maison qui soit en ban de Liège ne*

(1) Article 36. — Anselmo, *Codex belgicus*, p. 68 des annexes.

(2) Poulet, *Histoire du droit pénal dans l'ancien duché de Brabant*, p. 320.

list à Mayeur ne Eschevins de noisier ni d'enquerier ne larron ne larchin, ou de faire saisien, si ce n'est pas la volonté de cely qui manit en maison (1). »

50. Quelques membres du Congrès avaient manifesté le désir de voir reproduire les termes de l'article 76 de la Constitution de l'an VIII, ainsi conçu : « La maison de toute personne « habitant le territoire est un asile inviolable ; pendant la nuit, « nul n'a le droit d'y entrer que dans le cas d'inondation, d'in- « cendie ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison. « Pendant le jour, on peut y entrer pour un objet spécial dé- « terminé ou par une loi, ou par un ordre émané d'une auto- « rité publique. » Ce vœu ne fut pas réalisé, l'Assemblée étant d'avis qu'on pouvait, sans danger, laisser à la législature le soin de déterminer les cas où les visites domiciliaires doivent être permises.

51. Depuis un demi-siècle, les règles protectrices de l'inviolabilité du domicile ont été consacrées par une foule de dispositions législatives qu'il serait peut-être fastidieux d'analyser ici. Nous nous bornerons à indiquer celles qui sont ordinairement invoquées en cette matière. Ce sont la loi des 19-22 juillet 1791, titre I^{er}, articles 8 et suiv. ; la loi des 15-16 septembre 1792, articles 4 et 5 ; la loi du 24 septembre 1792 ; la loi du 5 septembre 1793 ; la loi du 28 germinal an VI, articles 129, 130 et 131 ; la Constitution de l'an III, article 359 ; la loi du 26 thermidor an VII ; la Constitution de l'an VIII, articles 76 et suivants ; le décret du 4 août 1806 ; celui du 15 novembre 1811, article 157 ; l'arrêté du 30 janvier 1815 ; le livre I^{er} du code d'instruction criminelle et la loi du 20 avril 1874, article 24.

52. La violation du domicile, commise par des fonctionnaires publics, est aujourd'hui punie par les articles 148, 152 à 154 du code pénal. Les articles 439 à 442 répriment le même délit, quand il est commis par des particuliers.

VI. *La résistance aux actes illégaux des agents du pouvoir est légitime, quand elle ne dépasse pas les limites de la nécessité.*

53. A la séance du 27 décembre 1830, M. de Robaulx proposa de placer dans le texte de la Constitution un article ainsi

(1) Louvrex, *Recueil des édits et règlements pour le pays de Liège*, t. II, p. 5 (édit. de 1750). Plus tard on se relâcha de cette rigueur. Hors les cas expressément prévus par les édits ou les ordonnances, les officiers de justice pouvaient procéder aux visites domiciliaires avec permission du prince ou en vertu d'un décret du juge. Voy. Pouillet, *Les Constitutions nationales, etc.*, p. 223.

conçu : « La résistance aux ordres illégaux des fonctionnaires ou agents de l'autorité est légitime. » Il précisa sa pensée en disant : « Si une contrainte personnelle est exercée illégalement, il faut pouvoir repousser la force par la force (1). » Un autre membre du Congrès, partisan de la même doctrine, proposa la rédaction suivante : « Les Belges ont le droit de refuser leur obéissance et, au besoin, d'opposer la force à tout acte illégal des autorités et à tout acte illégalement exercé (2). »

La section centrale, à laquelle l'examen de ces amendements avait été renvoyé, proposa de ne pas en faire l'objet d'une règle constitutionnelle; mais, tout en émettant cette opinion, elle déclara qu'il n'était pas possible de les repousser en principe. A son avis, il était à la fois inutile et dangereux de placer de pareilles maximes sous les yeux des citoyens étrangers aux études juridiques. Son rapporteur disait : « Tout le monde reconnaît en principe que l'on peut repousser un acte illégal; qu'il est même, en certains cas, permis de lui opposer la force; mais on reconnaît également que l'usage de la force doit toujours être proportionné à l'abus qu'elle tend à empêcher; d'où il suit que la légitimité de la résistance dépend nécessairement des circonstances; qu'elle doit, par conséquent, être abandonnée à l'appréciation du juge, et ne peut être vaguement proclamée dans la Constitution... Le jury, la publicité de l'audience et la liberté de la presse sont des garanties en faveur du prévenu (3). »

Quand le débat fut porté à la tribune, M. Van Meenen reproduisit la même pensée sous une forme plus nette et plus concise. « Je crois, dit-il, que tout le monde est d'accord sur le principe posé par M. de Robaulx. Mais, pour en faire un article constitutionnel, il est permis d'hésiter. Cette proposition est l'expression d'une pensée dont la vérité n'est contestée par personne, mais qui serait certainement dangereuse dans l'application (4). » Ces paroles obtinrent « une adhésion générale (5) »; M. de Robaulx en fit la remarque, et ce fut alors qu'il s'écria : « Si nous sommes tous d'accord sur la vérité du principe, je ne vois nul empêchement à me contenter d'une mention au procès-verbal, si l'assemblée est convaincue

(1) Huytens, t. I, p. 668.

(2) *Idem, ibid.*

(3) *Idem, t. IV, p. 67.*

(4) *Idem, t. II, p. 224.*

(5) C'est l'expression employée par les journaux du temps. Huytens, t. II, p. 224.

« qu'il est inutile d'en faire l'objet d'un article de la Constitution (1). »

On ne saurait donc pas se prévaloir ici de l'absence d'un vote formel. L'opinion du Congrès national s'est clairement manifestée; il s'est rallié à l'opinion des criminalistes qui, depuis plus d'un siècle, enseignent la légitimité de la résistance aux actes illégaux de l'autorité publique, sauf à laisser aux tribunaux le soin d'apprécier, dans chaque espèce particulière, la conduite tenue par le prévenu (2). Nous n'avons pas besoin d'insister sur la prudence et la modération qui doivent toujours accompagner l'exercice de ce droit, incontestable au point de vue des principes constitutionnels, mais éminemment dangereux dans son application. En thèse générale, c'est aux tribunaux du pays, et non à la force brutale, que le citoyen lésé par les agents du pouvoir doit demander la réparation qui lui est due (3).

ARTICLE 44.

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

Sommaire.

54. Aperçu historique.
55. Principes généraux de la législation au moment où la Constitution belge fut promulguée.
56. L'article 44 de la Constitution exige l'existence simultanée de deux conditions.
57. État de la législation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.
58. Compétence respective du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.
59. Les articles 537 et 544 du code civil n'ont pas été abrogés par la Constitution.
— Conséquences.
60. Application de ces règles aux servitudes légales d'utilité publique.

(1) Huytens, t. II, p. 224.—J'ai redressé ici une erreur évidente de rédaction, en remplaçant les mots à ce qu'il soit fait mention au procès-verbal, par ceux-ci : à me contenter d'une mention au procès-verbal, qui rendent exactement la pensée de M. de Robaulx.

(2) Voy. Nypels, édition de Chauveau et Hélie, t. I, p. 600, en note.

(3) On sait combien cette question est controversée parmi les criminalistes. Voy. Jousse, *Traité de la justice criminelle*, t. IV, part. IV, p. 73 à 80; Le Sellyer, *Traité du droit criminel* n° 474; Chauveau et Hélie, t. I, p. 594, édit. Nypels; Rauter, *Traité du droit criminel*, n° 384; Merlin, *Répertoire*, v° *Rébellion*, § 3, n° 6; Serrigny, *Traité du droit public des Français*, t. I, p. 405; Trébutien, *Cours élémentaire de droit criminel*, t. I, p. 145 et suiv.; Dalloz, *Répertoire*, v° *Rébellion*, n° 53 et suiv.

61. Introduction en Belgique de l'expropriation par zones.
 62. La propriété littéraire n'est pas, dans l'état actuel de la législation, susceptible d'être expropriée pour cause d'utilité publique.

COMMENTAIRE.

54. Le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique existait incontestablement dans nos anciennes provinces. L'expropriation avait lieu par l'autorité, mais non par le fait du prince, et les communautés intéressées étaient, comme aujourd'hui, obligées d'indemniser le propriétaire lésé. L'indemnité était, suivant les clauses de l'octroi, réglée par des experts dont la nomination appartenait soit aux intéressés, soit à l'autorité locale (1). Aucun de nos souverains n'eut jamais la pensée odieuse et absurde de dire, comme Louis XIV : *Les rois sont seigneurs absolus et ont naturellement la disposition pleine et libre des biens de leurs sujets.*

55. En France même, ces absurdes théories du despotisme avaient disparu quand notre pays fut envahi par les armées républicaines. L'assemblée constituante avait eu soin de proclamer que la propriété est un droit absolu et imprescriptible, que l'homme tient de la nature (2). La Constitution de 1793 consacra le même principe dans son article 19, portant : « Nul « ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété, « sans son consentement, si ce n'est lorsque la nécessité pu- « blique légalement constatée l'exige, et sous la condition « d'une juste et préalable indemnité. » Le législateur constituant de l'an III tint le même langage (3), et son exemple fut suivi par les rédacteurs du code civil, dont l'article 545 dispose que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, « si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une « juste et préalable indemnité ».

La loi fondamentale de 1815 contenait une disposition analogue : « La paisible possession et jouissance de ses propriétés « sont garanties à chaque habitant. Personne ne peut en être « privé que pour cause d'utilité publique, dans le cas et de la « manière à établir par la loi et moyennant une juste indem- « nité (4). »

56. Le Congrès n'avait donc qu'à donner une sanction

(1) Voy. les autorités citées par Defacqz, *Ancien droit belge*, t. II, p. 103 et suiv. ; Pouliet, *Les Constitutions nationales*, p. 196 et 220.

(2) Article 17 de la déclaration des droits de l'homme.

(3) Article 358.

(4) Article 164.

nouvelle aux dispositions existantes. C'est ce qu'il a fait en adoptant l'article 11 de la Constitution.

Cet article exige l'existence de deux conditions bien distinctes, avant que les citoyens puissent être privés de leur propriété. Ces deux conditions sont, d'une part, *l'existence dûment constatée de l'utilité publique*, de l'autre, *le payement préalable d'une juste indemnité*.

57. La matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique est aujourd'hui réglée par les lois du 16 septembre 1807, du 17 avril 1835, du 1^{er} juillet 1858, du 15 novembre 1867 et du 27 mai 1870.

Ces diverses lois ont consacré les principes suivants : 1^o le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif décide s'il y a lieu de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique (1); 2^o le pouvoir judiciaire prononce l'expropriation et fixe l'indemnité; 3^o l'envoi en possession de l'Etat ou du concessionnaire peut avoir lieu sur une ordonnance du président du tribunal de première instance, après que le montant de l'indemnité allouée a été déposé dans la caisse des consignations.

58. La compétence respective du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire se trouve ainsi nettement déterminée. Le gouvernement constate souverainement la nécessité de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ce serait en vain qu'on viendrait contester l'existence de cette nécessité devant les tribunaux. A défaut du pouvoir législatif, c'est au pouvoir exécutif seul qu'il appartient de déterminer l'étendue et les limites de l'expropriation. Il dresse les plans et désigne, au nom de l'intérêt général, les terrains dont l'emprise est nécessaire. Le droit des juges consiste uniquement à vérifier si les formes prescrites ont été observées et à statuer sur le taux de l'indemnité (2).

(1) Article 1^{er} de la loi du 27 mai 1870 : « L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère en vertu d'une loi ou d'un arrêté royal autorisant les travaux qui la rendent nécessaire. L'arrêté royal ne peut être pris qu'après enquête. »

(2) Cour de Bruxelles, 28 mai 1862, 26 mai 1841. Comp. avis du conseil d'Etat de France du 19 octobre 1825. — Voy., ci-après, l'article 92 et les annotations.

Fixation de l'indemnité. La loi du 17 avril 1835 a déterminé les règles de cette opération. Voici comment elle s'exprime à cet égard : « Article 1^{er}. A défaut de convention entre les parties, l'arrêté et le plan indicatif des travaux et des parcelles à exproprier, ainsi que les pièces de l'instruction administrative, seront déposés au greffe du tribunal de la situation des biens, où les parties intéressées pourront en prendre communication, sans frais, jusqu'au règlement définitif de l'indemnité. — Art. 2. Information de ce dépôt sera donnée aux propriétaires et usufruitiers, par exploit contenant assignation à jour fixe, aux fins de voir procéder au règlement des indemnités et ordonner l'envoi en possession. Le délai de l'assignation sera de quinze jours. Copie de l'exploit sera, dans la huitaine au plus tard, affichée à la principale porte de l'église et de la maison communale du lieu de la situation des biens. Une autre copie sera, en

59. On a plus d'une fois tenté de donner à l'article 11 de la Constitution une portée exagérée. On s'est efforcé, bien à tort, d'y découvrir une importante dérogation à quelques-uns des principes fondamentaux du code civil.

L'article 537 de ce code accorde aux particuliers la libre disposition des biens qui leur appartiennent, *sous les modifications établies par les lois*. L'article 544 du même code définit la propriété « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, *pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ».

Ces articles n'ont pas été abrogés par la Constitution, en ce sens qu'un règlement quelconque, qui pose une restriction à l'exercice du droit de propriété, ne pourrait plus recevoir son application qu'après le paiement d'une juste et préalable indemnité. L'article 11 de la Constitution n'a pas pour objet de définir l'essence et l'étendue du droit de propriété. Il laisse à la loi civile la faculté de déterminer les éléments constitutifs et les effets de ce droit. Il maintient les propriétaires dans la jouissance pleine et entière de leurs prérogatives; mais les caractères légaux et les limites de la propriété n'ont pas cessé

outré, dans le même délai, remise au bourgmestre de la commune. Un extrait de l'exploit contenant les noms des parties et l'indication sommaire des biens, sera inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement et de la province, s'il y en a. En cas d'absolue nécessité, le délai de l'assignation pourra être abrégé par ordonnance du président rendue sur requête. — Art. 3. La cause sera appelée à l'audience indiquée par l'ajournement. Si la partie assignée a constitué ou constitue avoué, il sera procédé, toute affaire cessante, comme il sera dit à l'article suivant; s'il n'y a pas constitution d'avoué, le défaillant sera réassigné par un huissier commis, au jour fixé par le tribunal, sans qu'il soit besoin de lever le jugement. Le délai pour la comparution ne pourra dépasser la quinzaine. — A l'audience indiquée par l'article précédent, le tribunal jugera si les formalités prescrites par la loi, pour parvenir à l'expropriation, ont été remplies. Si le défendeur comparait, il sera entendu au préalable et sera tenu de proposer en même temps, à peine de déchéance, toutes les exceptions qu'il croit pouvoir opposer. Le tribunal statuera sur le tout par un seul jugement séance tenante ou au plus tard à l'audience suivante. — Art. 5. Si le tribunal décide que l'action n'a pas été régulièrement intentée, que les formes prescrites par la loi n'ont pas été observées, ou bien que le plan des travaux n'est pas applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie, il déclarera qu'il n'y a pas lieu de procéder ultérieurement. — Art. 7. Si le tribunal décide que les formes prescrites par la loi ont été observées, et qu'il n'ait pas été produit de documents propres à déterminer le montant de l'indemnité, il déclarera, par le même jugement, qu'il sera procédé, dans le plus bref délai, à la visite et à l'évaluation des terrains ou édifices par trois experts qui seront désignés sur-le-champ et de commun accord par les parties, sinon d'office. Il commettra un des juges, qui se rendra avec eux et le greffier sur les lieux aux jour, heure et lieu qui seront indiqués par le même jugement. — Art. 8. La prononciation de ce jugement vaudra signification tant à avoué qu'à partie; dans les trois jours de cette prononciation, le greffier sera tenu de délivrer au poursuivant un extrait du jugement, contenant les conclusions, les motifs et le dispositif, sans qu'il soit besoin d'enregistrement préalable. Dans les trois jours suivants, cet extrait sera signifié aux experts, avec sommation de se rendre sur les lieux aux jour, heure et lieu indiqués par le jugement. — Art. 9. Les experts prêteront serment sur les lieux contentieux, en mains du juge-commissaire, qui remplacera ceux qui feront défaut ou contre lesquels il admettrait des

d'être fixés par les articles 537 et 544 du code civil, et nous venons de voir que le dernier de ces articles l'appelle « le droit « de jouir et de disposer des choses... *pourvu qu'on n'en fasse pas un usage contraire aux lois ou aux règlements* ». Rien ne s'oppose donc à ce que les administrations communales et, en général, toutes les autorités publiques prennent, dans le cercle de leur compétence, les dispositions réglementaires réclamées par l'intérêt général, alors même que leur exécution nécessite une restriction à l'exercice de l'un des attributs ordinaires de la propriété.

La cour de cassation a fait l'application de ce principe en décidant que les propriétaires de terrains n'ont pas le droit de réclamer une indemnité du chef d'un règlement qui leur défend d'établir des rues ou des impasses n'ayant pas une largeur déterminée. Il est, en effet, incontestable que le législateur constituant de 1831 n'a jamais songé à modifier les articles cités du code civil (1).

60. La même jurisprudence a prévalu à l'égard de toutes les restrictions à la propriété qu'on appelle assez improprement « servitudes d'utilité publique ». Les tribunaux ont notam-

causes de récusation. Les parties lui remettront les documents qu'ils croiront utiles à l'appréciation de l'indemnité; il pourra, au surplus, s'entourer de tous les renseignements propres à éclairer les experts, et même soit d'office, soit à la demande de l'une ou de l'autre des parties, procéder à une information. Dans ce cas, les personnes qu'il trouvera convenable d'entendre, seront interrogées en présence des experts et des parties. Il sera dressé procès-verbal par le juge-commissaire; il y sera fait mention du résultat des déclarations des personnes qui auront concouru à l'information, ainsi que du jour où il fera son rapport à l'audience. L'avis des experts y sera annexé, et le tout sera déposé au greffe, à l'inspection des parties, sans frais. Le rapport des experts ne liera pas le tribunal et ne vaudra que comme renseignement. — Art. 10. Les formalités prescrites par le code de procédure, pour le rapport des experts et les requêtes, ne sont pas applicables aux opérations et informations dont il s'agit en l'article qui précède. — Art. 11. La cause sera appelée à l'audience, sur le rapport du juge-commissaire, au jour indiqué dans le procès-verbal, et sur avenir s'il y a avoué constitué, sans qu'il soit besoin de faire signifier au préalable le procès-verbal non plus que l'avis des experts. Les parties seront entendues, et le jugement qui déterminera l'indemnité sera prononcé dans les dix jours après les plaidoiries. »

Payement de l'indemnité. En vertu du jugement qui a déterminé l'indemnité, et sans qu'il soit besoin de le faire signifier au préalable, le montant de l'indemnité adjugée est déposé dans la caisse des consignations; et, sur le vu de la signification faite à avoué ou à partie, du certificat de dépôt, l'administration ou le cessionnaire est envoyé en possession par le président du tribunal de première instance (art. 42 de la loi citée). Sur le vu du jugement et d'un certificat constatant que l'immeuble exproprié est libre d'hypothèques, le préposé à la caisse des consignations est tenu de remettre aux ayants droit le montant de l'indemnité adjugée, s'il n'existe aucune saisie-arrêt ou opposition sur les deniers consignés. A défaut de produire le certificat ou de rapporter mainlevée des saisies-arrêts ou oppositions, le préposé à la caisse des consignations ne peut vider ses mains que sur ordonnance de justice. Il en est de même dans le cas où les droits du propriétaire et de l'usufruitier ne se trouveraient pas réglés par le jugement qui a ordonné la consignation (art. 22 de ladite loi).

(1) Cass. Bruxelles, 46 mars 1833, 23 juillet et 28 octobre 1846.

ment décidé que l'Etat ne doit pas indemniser les propriétaires lésés par l'établissement de la servitude militaire *non ædificandi*. Les lois qui défendent de bâtir dans le rayon stratégique des places de guerre, justifiées par les exigences impérieuses de la défense nationale, n'accordent aucune indemnité de ce chef (1). L'article 11 de la Constitution suppose la perte de la propriété elle-même, et non la simple limitation de l'un de ses usages réclamée par l'intérêt général. Aux termes de l'article 544 du code civil, la jouissance de la propriété est soumise aux restrictions établies par les lois ou par les règlements, et parmi ces restrictions il faut évidemment placer les servitudes légales qui peuvent être créées en vertu de l'article 639 du même code (2).

On peut en dire autant d'une foule d'autres cas où l'exercice du droit de propriété est restreint par la loi. On réclamerait en vain des indemnités pour la défense de faire des constructions à une certaine distance des forêts nationales, de bâtir ou de creuser des puits à une certaine distance des cimetières, de bâtir ou de planter des arbres à une certaine distance du chemin de fer. Dans tous ces cas, dont on pourrait indéfiniment prolonger la liste, la propriété elle-même n'est pas enlevée en tout ou en partie ; son usage seul se trouve modifié dans un but d'utilité publique.

61. L'expropriation par zones, introduite en Belgique par la loi du 1^{er} juillet 1858, a été définitivement réglée par les lois du 15 novembre 1867 et du 27 mai 1870. Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer un quartier nouveau, le gouvernement peut autoriser l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés. L'utilité et le plan des travaux sont soumis à l'avis d'une commission spéciale, nommée par la députation permanente du conseil provincial. Cette commission est composée de cinq membres et comprend un membre d'une administration publique de bienfaisance ou d'un comité de charité, un médecin et un architecte ou un ingénieur. La commission est assistée, dans la

(1) Lois des 8-10 juillet 1791, décret du 9 décembre 1811, arrêté-loi du 4 février 1815, loi du 28 mars 1870. Voy. la note suivante pour la portée de la loi du 2 avril 1873.

(2) Cass. Bruxelles, 7 juillet 1848; cour de Bruxelles, 20 novembre 1850, 29 mai 1866, 7 janvier 1867.

La loi du 2 avril 1873, en accordant une indemnité aux propriétaires lésés par les servitudes militaires, n'a pas tranché la question de principe dans un sens contraire à ces décisions. Elle a accordé une libéralité équitable, mais purement volontaire.

visite des lieux, par le bourgmestre ou par l'échevin qui le remplace. S'il reste, hors des limites fixées pour l'exécution des plans, des enclaves ou des parcelles qui ne sont plus susceptibles de recevoir des constructions salubres, ces terrains sont portés au plan comme faisant partie des immeubles à exproprier; les propriétaires peuvent, toutefois, être autorisés à conserver ces terrains s'ils en font la demande avant la fin de l'enquête. Lorsque les propriétés comprises au plan appartiennent à un seul propriétaire, ou lorsque tous les propriétaires sont réunis, la préférence pour l'exécution des travaux leur est toujours accordée, s'ils se soumettent à les exécuter dans le délai fixé et conformément au plan approuvé par le gouvernement, et s'ils justifient d'ailleurs des ressources nécessaires. La même préférence peut être accordée, sous les mêmes conditions, aux propriétaires qui possèdent en superficie plus de la moitié des terrains à exproprier. Dans l'un et l'autre cas, s'il y a des demandeurs en concession auteurs du plan, ils ont droit à une indemnité à payer par les propriétaires et dont le montant est fixé par l'arrêté royal approuvant les travaux et les emprises. Quand l'exécution du plan entraîne la suppression totale ou partielle d'une rue, les propriétaires riverains de la rue supprimée ont la faculté de s'avancer jusqu'à l'alignement de la nouvelle voie. S'ils ne veulent pas user de cette faculté, l'expropriation entière de leur propriété peut être ordonnée. L'arrêté royal autorisant l'expropriation détermine les conditions de la revente des terrains non occupés par la voie publique.

62. La cour de cassation de France a décidé qu'il n'existe aucune loi qui autorise l'expropriation de la propriété littéraire (1). Nous pensons que la même décision doit être suivie en Belgique. Le pouvoir législatif pourrait incontestablement étendre le principe de l'expropriation publique à la propriété littéraire; mais, en attendant qu'il ait usé de ce droit, il faut admettre que les lois du 17 avril 1835, du 1^{er} juillet 1858, du 15 novembre 1867 et du 27 mai 1870 ne concernent que l'expropriation de la propriété foncière.

(1) Arrêt du 3 mars 1826. Voy. Delalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, n^o 14.

ARTICLE 12.

La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

Sommaire.

63. Causes de l'abolition de la peine de la confiscation des biens.
 64. L'article 12 de la Constitution n'a pas aboli la confiscation *spéciale* de certains objets déterminés.

COMMENTAIRE.

63. La peine de la confiscation des biens était définitivement jugée depuis longtemps. Tous les criminalistes distingués avaient signalé ses funestes conséquences et son immoralité : « Elle a pour effet, à peu près inévitable, d'enflammer de cupidité l'esprit de parti et de corrompre ce qui par soi-même n'est déjà que trop corrompé et trop corrompu. En réduisant d'ailleurs, non-seulement le condamné, mais sa famille par contre-coup, à l'indigence, la confiscation atteint l'innocent à l'occasion du coupable; elle l'exaspère sans motif, le provoque au crime, et tend à perpétuer les discordes civiles(1). » En faisant de la suppression de la confiscation générale un précepte constitutionnel, le Congrès national suivait l'exemple donné par les rédacteurs de la Loi fondamentale des Pays-Bas et de la Charte française de 1830 (2).

64. Il est peut-être inutile de faire observer que l'article 12 de la Constitution, en abolissant la confiscation du patrimoine des condamnés, ne s'oppose en aucune manière à ce que le législateur conserve au nombre des peines la confiscation spéciale de certains objets qui servent à la perpétration des infractions ou en sont le produit (3). Le Congrès n'a voulu proscrire que les confiscations qui enlèvent la totalité ou, du moins, une partie notable de la fortune des familles. La confiscation d'un objet déterminé, instrument ou produit d'un délit, ne peut ni enflammer de cupidité l'esprit de parti, ni réduire à l'indigence la femme et les enfants du condamné.

(1) Duc de Broglie, *Revue française*, septembre 1828.

(2) Article 171 de la Loi fondamentale; article 57 de la Charte de 1830.

(3) Articles 7, 42 et 43 du code pénal belge.

ARTICLE 13.

La mort civile est abolie ; elle ne peut être rétablie.

Sommaire.

- 65. Définition de la mort civile.
- 66. La mort civile n'existait pas comme peine principale.
- 67. Effets de la mort civile.
- 68. Inconvénients de cette peine. Nécessité de son abolition.
- 69. But que le Congrès national voulut atteindre en supprimant la mort civile.
- 70. On ne peut pas invoquer, en Belgique, les effets de la mort civile contre un étranger qui en a été régulièrement frappé par les tribunaux de son pays.
- 71. Incapacités qui frappent les grands coupables dans le système du code pénal belge.

COMMENTAIRE.

65. Duranton définit cette peine de la manière suivante :
 « La mort civile est l'état d'un individu qui a subi une condamnation dont l'effet est de le réputer retranché du nombre des membres qui composent la société, et, par suite, de lui interdire toute participation aux droits civils et politiques de cette société. Si l'individu vit encore comme homme, et s'il peut à ce titre invoquer encore en sa faveur le droit naturel, du moins la personne civile est morte, puisqu'elle ne fait plus partie de l'association (1). »

66. La mort civile n'existait pas comme peine principale ; elle était l'accessoire, ou, pour mieux dire, la conséquence immédiate d'autres peines. Ces peines étaient au nombre de trois : la condamnation à la mort naturelle, les travaux forcés à perpétuité et la déportation (2). L'arrêt de condamnation ne l'opérait pas de plein droit ; elle ne résultait que de son exécution (3).

67. Les effets de la mort civile étaient déterminés par l'article 25 du code civil. Le condamné perdait la propriété de ses biens et sa succession était ouverte. Il ne pouvait plus recueillir aucun héritage, ni transmettre, à ce titre, les biens qu'il acquerrait par la suite. Il ne pouvait être nommé tuteur, ni concourir aux opérations relatives à la tutelle. Il ne pouvait

(1) *Cours de droit civil*, t. 1, p. 83 ; édit. belge.

(2) Article 23 du code civil, article 48 du code pénal de 1810.

(3) Articles 26 et 27 du code civil ; Cass. Bruxelles, 16 septembre 1850 (*Pasicr.*, p. 473) Demolombe, t. 1^{er}, nos 215 et 218.

être témoin dans un acte authentique, ni être admis à porter témoignage en justice. Il ne pouvait agir devant les tribunaux, ni en demandant, ni en défendant, si ce n'était sous le nom et par le ministère d'un curateur spécial nommé par le tribunal où l'action était portée. Il était incapable de contracter un mariage produisant un effet civil. Le mariage qu'il avait précédemment contracté était dissous. Son époux et ses héritiers pouvaient exercer les droits et les actions auxquels sa mort naturelle aurait donné ouverture.

68. Les inconvénients de cette peine barbare et contre nature avaient été signalés depuis longtemps. Rossi, dans son *Traité de droit criminel*, publié quelques années avant la réunion du Congrès, s'était rendu l'interprète éloquent de ces plaintes généreuses, dans un passage qui n'a pas été sans influence sur la décision de l'assemblée. « Nous n'insisterons pas sur l'immoralité de la peine qu'on appelle la mort civile, disait-il ; de cette peine qui frappe directement et essentiellement les non-coupables, qui attache à une fiction les conséquences les plus déplorables, et par laquelle on décide qu'a cessé d'être père, fils, mari, parent, celui qui, en dépit de toutes les aberrations humaines, n'en est pas moins père, époux, fils, parent, ayant comme tel des liens naturels, des devoirs et des droits qu'aucune puissance ne saurait détruire ni paralyser. La mort civile, que des hommes, se croyant savants parce qu'ils jouent sur les mots, ne veulent pas appeler une peine, mais seulement la conséquence d'une peine, est, dans les législations modernes, un de ces anachronismes qui doivent mettre les critiques en grande méfiance d'eux-mêmes lorsqu'ils essayent de déterminer la date d'une loi d'après la nature de ses dispositions. Qui pourrait croire que le titre premier du code civil français a été promulgué au commencement du dix-neuvième siècle, quinze ans après 1789 (1) ! »

69. En faisant de la suppression de la mort civile un précepte constitutionnel, le Congrès national, au sein duquel toutes les idées généreuses trouvaient de l'écho, voulait rendre à jamais impossible le rétablissement de cette peine monstrueuse ; il y voyait une atteinte aux droits inaliénables et imprescriptibles de l'homme. « Lorsque j'ai proposé l'abolition de la mort civile, disait le baron Beyts, je l'ai fait pour qu'elle fût constitutionnellement abolie et ne pût jamais être rétablie (2). »

1 Page 487, édit. belge.

2 Huyttens, t. II, p. 226.

70. En attendant que cette peine ait disparu des codes criminels de tous les peuples civilisés, on peut se demander s'il est permis d'invoquer, en Belgique, les effets de la mort civile contre un étranger qui en a été régulièrement frappé par les tribunaux de son pays?

En thèse générale, les règles relatives à la capacité des personnes portent le cachet de la nationalité. D'après les principes généraux du droit, il est raisonnable d'admettre que nul ne peut se soustraire à l'effet des lois de son pays qui règlent l'état de minorité ou de majorité, la capacité pour contracter, l'obligation de se pourvoir de telle ou de telle autorisation, en un mot, pour tout ce qui concerne son statut personnel. On pourrait donc prétendre, à la rigueur, que l'individu que les tribunaux de son pays ont privé de la jouissance des droits civils et politiques doit emporter en tout lieu, comme un sceau indélébile, les effets de cette incapacité. Mais on comprend sans peine que ces principes ne peuvent pas toujours être appliqués avec cette rigueur extrême. Le statut personnel d'un étranger doit céder, en certaines circonstances, devant les lois du pays où il réside lorsque, soit les règles du droit public, soit des motifs politiques, de moralité ou d'utilité générale s'opposent à l'application de la loi étrangère.

C'est par suite de cette doctrine que la cour d'appel de Bruxelles a jugé que l'étranger, condamné dans son pays à une peine emportant la mort civile, ne doit pas être pourvu d'un curateur pour être apte à plaider devant les tribunaux belges. La cour s'est surtout prévalu de ce que l'article 13 de la Constitution repousse d'une manière absolue et perpétuelle l'état de mort civile, et qu'on ne peut dès lors invoquer cet état, sur le territoire belge, sans blesser la pensée morale et politique qui a dicté cet article (1). La cour pouvait ajouter que la mort civile est une institution barbare qui viole la personnalité humaine; qu'elle est une sorte d'esclavage légal, en ce sens que celui qui est mort civilement cesse d'être une personne, de même que l'esclave (2).

71. Dans le système du code pénal belge, les incapacités qui frappent les condamnés les plus dangereux ne consistent plus que dans l'interdiction de certains droits civils et politiques.

Les arrêts de condamnation à la peine de mort ou aux travaux forcés doivent prononcer contre le condamné l'interdic-

(1) Arrêt du 18 juillet 1833. *Recueil général de jurisprudence*, p. 206.

(2) Laurent. *Principes de droit civil*, t. 1, p. 499.

tion à perpétuité des droits déterminés par la loi. Le condamné est exclu des fonctions publiques. Il est privé du droit de vote et d'éligibilité. Il ne peut porter aucune décoration, ni aucun titre de noblesse. Il devient incapable d'être juré, expert, témoin instrumentaire ou certificateur dans les actes. Il ne peut déposer en justice autrement que pour y donner de simples renseignements. Il est déchu du droit de faire partie d'un conseil de famille, d'être appelé aux fonctions de tuteur, de subrogé tuteur ou de curateur, si ce n'est de ses enfants et sur l'avis conforme du conseil de famille. Il est incapable de remplir les fonctions de conseil judiciaire ou d'administrateur provisoire. Il est privé du droit de port d'armes, de servir dans l'armée, de faire partie de la garde civique (1).

Les cours d'assises peuvent interdire, en tout ou en partie, à perpétuité ou pour dix à vingt ans, l'exercice de ces droits aux condamnés à la reclusion ou à la détention (2).

Cette législation est encore rigoureuse, mais elle n'a rien d'immoral. Elle n'est que l'application de la règle fondamentale qui exige que, pour exercer certaines fonctions, il faut en être digne.

En France, la mort civile a subsisté un quart de siècle après la révolution de Juillet (3).

ARTICLE 14.

La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Sommaire.

- 72. Objet de l'article 14. — Division de la matière.
- 73. La liberté des cultes n'existait pas dans l'ancienne Belgique.
- 74. Régime introduit par la Loi fondamentale des Pays-Bas.
- 75. Le gouvernement provisoire proclame la liberté absolue des cultes.
- 76. Système consacré par le Congrès national. — L'article 14 est applicable aux cérémonies religieuses accomplies hors des temples. — Défense absolue de recourir à des mesures préventives.

(1) Article 31 du code pénal.

(2) Article 32 du code pénal. — Voy., pour les condamnés correctionnels, l'art. 33 du code pénal.

(3) Elle a été supprimée par la loi du 31 mai 1854.

77. Définition de la liberté des cultes sous le régime de la Constitution belge.
78. Limites naturelles de la liberté des cultes.
79. La société civile s'est toujours réservé le droit de punir les délits commis à l'occasion de l'exercice du culte.
80. Exemple indiqué par le rapporteur de la section centrale du Congrès.
81. Exemple emprunté à l'article 391 du code pénal.
82. Autre exemple emprunté à l'article 268 du code pénal.
83. L'autorité civile ne peut pas, sous prétexte du maintien du bon ordre, interdire les rassemblements en plein air qui ont pour objet l'exercice d'un culte.
84. Principes généraux qui dominent les questions qui peuvent se présenter à l'occasion de l'exercice public d'un culte.
85. L'article 14 ne considère les opinions que sous le rapport de leur manifestation extérieure.
86. Nécessité de garantir dans les États constitutionnels la libre manifestation des opinions.
87. Inconvénients attachés au système contraire.
88. Limites de la liberté des opinions.

COMMENTAIRE.

72. Cet article consacre deux libertés importantes, la liberté des cultes, la liberté de la pensée et de sa manifestation. L'une et l'autre sont des conséquences immédiates de l'adoption du principe constitutionnel de la liberté individuelle.

Afin de procéder avec plus d'ordre et de clarté, nous examinerons : 1° en quoi consiste la liberté des cultes, et quelles sont les conséquences qui découlent de ce principe; 2° quelles sont les limites de cette liberté; 3° en quoi consiste la liberté de la pensée et de sa manifestation; 4° quelles sont les limites naturelles de la liberté des opinions.

I. *De la liberté des cultes.*

73. L'égalité absolue de tous les cultes devant la loi civile est un principe moderne. Dans les anciennes provinces belges, le culte catholique était la religion de l'Etat. Il était seul reconnu, seul toléré, seul « constitutionnel ». Les documents qui établissent ce fait incontestable sont tellement abondants qu'il serait fastidieux de les énumérer (1). La ville d'Anvers était la

(1) Nous nous bornerons à citer, pour les Pays-Bas catholiques, l'édit perpétuel accepté par don Juan d'Autriche le 12 février 1577, le traité d'Arras du 17 mai 1579, la capitulation du 7 juin 1706, la capitulation du 1^{er} janvier 1709; pour le pays de Liège, le mandement du 9 juillet 1633, la *paix* du 4 juillet 1640, l'édit du 21 mars 1589, le décret du 1^{er} avril 1740 (Louvrex, t. 1, p. 15, 75; t. II, p. 69, 75).

Voy. Poulet, *Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime*, p. 99, 129, 185 et 211.

seule où l'on eût permis aux protestants d'avoir un ministre et un temple n'offrant aucune apparence extérieure d'église. On sait que les édits de tolérance promulgués par Joseph II furent l'une des causes principales de la révolution brabançonne de 1789.

74. La Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas, tout en proclamant le principe de la liberté des cultes, y apportait d'importantes restrictions. Son article 193 était ainsi conçu : « L'exercice d'aucun culte ne peut être empêché, si ce n'est dans le cas où il pourrait troubler l'ordre et la tranquillité publique. »

Les évêques s'empressèrent de protester, et, par leur célèbre *Jugement doctrinal* de 1815, ils enjoignirent aux fidèles de ne pas prêter le serment de fidélité à la Loi fondamentale. « Jurer, disaient-ils, d'observer ou de maintenir une loi qui met dans les mains du gouvernement le pouvoir de faire cesser l'exercice du culte public, lorsqu'il aura été une occasion de trouble, c'est faire dépendre à l'avenir, autant qu'il est en soi, l'exercice de notre sainte religion de la volonté de ses ennemis et de la malice des méchants. » Mais le gouvernement néerlandais ne tint aucun compte de cette protestation solennelle. Un arrêté royal du 10 mai 1816 remit en vigueur le concordat et les articles organiques du 18 germinal an x, qui avaient asservi l'Eglise à l'Etat et soumis l'exercice public du culte aux règlements de police. Dès cet instant, toute cérémonie religieuse hors des édifices consacrés au culte catholique pouvait être interdite dans toutes les communes où il existait des temples destinés à d'autres cultes (1). Un rescrit ministériel du 2 juin 1819, allant plus loin, ordonna aux évêques de ne plus tolérer que deux processions par an, même dans les communes exclusivement catholiques.

Cette législation avait profondément mécontenté les Belges ; ils soutenaient énergiquement que les cérémonies qui, suivant le rituel catholique, doivent être accomplies hors des temples, ne pouvaient être subordonnées au bon vouloir d'une police dirigée par une administration protestante. Leurs plaintes étaient devenues aussi vives qu'unanimes, lorsque la révolution de Septembre amena l'expulsion de la dynastie hollandaise.

75. Un tout autre régime prévalut après l'émancipation politique du pays. Dès le 16 octobre 1830, le gouvernement provisoire abolit toutes les *lois générales et particulières entra-*

(1) Article 45 des articles organiques.

vant le libre exercice d'un culte quelconque. Le même décret supprima toute institution, toute magistrature créée par le pouvoir pour soumettre les associations politiques ou religieuses et les cultes, quels qu'ils soient, à l'action ou à l'influence de l'autorité. Les catholiques ayant largement contribué à la révolution, le pouvoir nouveau s'empressait de faire disparaître l'un des griefs qu'ils avaient le plus vivement reprochés à l'administration néerlandaise. Le culte était désormais affranchi de toutes les entraves inventées par les gouvernements précédents ; il pouvait s'exercer avec une indépendance absolue et une entière liberté.

36. Le même système prévalut dans l'enceinte du Congrès national.

La section centrale avait proposé la rédaction suivante :
 « La liberté des cultes et celle des opinions en toute matière
 « sont garanties. L'exercice public d'un culte ne peut être em-
 « pêché qu'en vertu d'une loi, et seulement dans les cas où il
 « trouble l'ordre et la tranquillité publique. Toute intervention
 « de la loi ou du magistrat dans les affaires d'un culte quel-
 « conque est interdite (1). » La section centrale voulait ainsi que le culte pratiqué à l'intérieur des temples ne pût jamais être soumis à des restrictions légales ; mais elle permettait au législateur de réglementer l'exercice du culte hors des temples. Son rapporteur, M. Charles de Brouckere, eut soin de déclarer que par les mots « exercice public » on devait entendre « l'exercice extérieur ». Il ne voulait pas, disait-il, interpréter ces termes à la manière des tribunaux qui avaient envisagé comme publiques les cérémonies accomplies à l'intérieur des églises (2).

La section centrale proposait donc un système beaucoup plus large que celui de la loi fondamentale. Elle écartait toute autre réglementation que celle du culte extérieur et, de plus, elle plaçait cette réglementation dans le domaine exclusif de la loi. Elle enlevait au gouvernement l'action préventive que lui attribuaient le concordat et les articles organiques.

Ce système ne fut pas adopté par le Congrès national.

M. Van Meenen repoussa l'article présenté par la section centrale, parce qu'il ne donnait pas de garanties suffisantes au culte catholique. « L'article, dit-il, suppose que l'exercice public du culte peut être empêché ; on a voulu prévenir les actes extérieurs de ce culte, hors des temples qui lui sont

(1) Huyttens, t. IV, p. 62 et 63.

(2) Idem, t. I, p. 575.

« consacrés. Or, le culte catholique étant le seul qui s'exerce
 « hors de l'enceinte des temples, vous établissez un privilège
 « contre le culte catholique. » M. Van Meenen, voulant sub-
 stituer au système préventif le système répressif, proposa la
 rédaction suivante : « La liberté des cultes et celle de manifes-
 « ter ses opinions en toute matière sont garanties, sauf la
 « répression des délits commis au moyen, à l'occasion ou sous
 « prétexte de l'usage de ces libertés (1). »

Une foule d'orateurs s'empressèrent d'appuyer et de dévelop-
 per ce nouveau système. Ils déclarèrent nettement qu'ils ne
 voulaient, ni pour le culte exercé à l'intérieur des temples, ni
 pour les cérémonies pratiquées hors des temples, autoriser
 l'emploi de mesures préventives, soit de la part du gouverne-
 ment, soit de la part du législateur lui-même. Redoutant le
 retour des abus d'autorité commis par l'administration déchuë,
 ils voulaient que l'exercice du culte ne pût jamais être empêché
 par l'autorité séculière (2). Le comte de Theux, donnant un
 corps à ces idées généreuses, présenta la rédaction suivante :
 « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que
 « la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont
 « garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion
 « de l'usage de ces libertés (3). »

Quelques voix discordantes ne servirent qu'à mieux caracté-
 riser les sentiments et le but de la majorité. M. Devaux, tout
 en se proclamant le partisan convaincu de la liberté des cultes,
 proposa une disposition additionnelle ainsi conçue : « L'exer-
 « cice d'aucun culte, hors des temples, ne peut être empêché
 « qu'en vertu d'une loi, et seulement dans le cas où il trouble
 « l'ordre et la tranquillité publique (4). » Cet amendement fut
 rejeté, et la rédaction présentée par le comte de Theux, qui
 affranchissait à la fois le culte intérieur et le culte extérieur,
 obtint un assentiment à peu près unanime (5).

(1) Huyttens, t. I, p. 574.

(2) Cette résolution fermement arrêtée de proscrire les mesures préventives se manifeste dans
 les discours d'un grand nombre d'orateurs. M. de Gerlache notamment disait : « Le grand prin-
 cipe qui prédomine ici tous les autres, puisque nous avons pour but de consacrer la véritable
 liberté, sans aucune restriction, c'est l'absence de toute mesure préventive. » Huyttens,
 t. I, p. 575. Le baron de Sécus, le baron Pélichy van Heurne, l'abbé Van Crombrugge, le
 comte de Theux, MM. Lebeau, l'abbé de Foere, Hélias d'Huddeghem, de Robaulx, etc., pro-
 fessaient la même doctrine.

(3) Huyttens, t. I, p. 578, 581.

(4) Idem, *ibid.*, p. 582. — M. C. de Smet avait proposé un amendement conçu dans le
 même ordre d'idées : « L'exercice public des cultes dans les temples ne peut être empêché en
 aucun cas. L'exercice extérieur d'aucun culte ne peut être empêché qu'en vertu de la loi, et
 seulement dans le cas où il trouble l'ordre et la tranquillité publique. »

(5) Huyttens, t. I, p. 581.

L'esprit et le texte de l'article 14 sont ainsi nettement fixés. Toute mesure préventive est interdite, quels que soient les actes ou les cérémonies du culte, et quel que soit le lieu où le rituel ordonne de les accomplir. Le pouvoir social, dépouillé de la faculté de recourir à des mesures préventives, ne possède plus qu'un seul droit, celui de recourir aux tribunaux pour la répression des délits commis à l'occasion de l'usage des libertés religieuses(1). *Liberté en tout et pour tous* était alors la devise des deux partis nationaux. L'archevêque de Malines, ancien prince souverain de Liège, répudiant les idées émises par ses collègues de 1815, avait adressé aux membres du Congrès une lettre où se trouvaient les phrases qui suivent : « Les catholiques forment la presque totalité de la nation que vous êtes appelés à représenter et à rendre heureuse; ils se sont constamment distingués par un dévouement sincère au bonheur de leur patrie, et c'est à ce double titre que je réclame en leur faveur la protection et la bienveillance de votre assemblée. En vous exposant leurs besoins et leurs droits, je n'entends demander pour eux aucun privilège; une parfaite liberté avec toutes ses conséquences, tel est l'unique objet de leurs vœux, tel est l'avantage qu'ils veulent partager avec leurs concitoyens. » Mais, dans la même lettre, le prélat insistait fortement sur la nécessité d'empêcher les mesures préventives. « Si, disait-il, à l'occasion ou au moyen du culte, des abus se commettent, les tribunaux doivent en poursuivre les auteurs; mais il serait injuste d'interdire le culte même, puisque la peine rejaillirait toujours sur des innocents et bien souvent n'atteindrait pas les coupables (2). »

77. En somme, la liberté des cultes, telle qu'elle est consacrée par la législation actuelle, peut être définie : le droit pour chacun de croire et de professer sa foi religieuse sans pouvoir être interdit ni persécuté de ce chef; d'exercer son culte, sans que l'autorité civile puisse, par des considérations tirées de sa nature, de son plus ou moins de vérité, de sa plus ou moins bonne organisation, le prohiber, soit en tout, soit en partie, ou y intervenir pour le régler dans le sens qu'elle juge-

(1) On peut citer, parmi beaucoup d'autres, les paroles suivantes de M. de Robaulx : « Je m'élève contre la rédaction de la section centrale... Le législateur ne peut punir que les personnes coupables et non les croyances de ces personnes. C'est aux délits qu'il faut s'attacher et non aux religions. Vous citez des cas où des abus pourront résulter de l'exercice public des cultes, mais faut-il proscrire une chose sous prétexte qu'elle peut nuire? Punissez les coupables, mais ne faites pas de loi préventive contre une liberté que vous voulez entière. » Huyttens, t. I, p. 381.

(2) Huyttens, t. I, p. 525.

rait le mieux en rapport avec son but, l'adoration de la Divinité, la conservation, la propagation de ses doctrines et la pratique de sa morale.

Cette définition, donnée par la cour de cassation de Bruxelles, offre peut-être l'inconvénient d'être trop longue; mais elle détermine avec exactitude les vrais caractères de la liberté religieuse et les limites qui lui sont assignées par la Constitution (1).

II. *Des limites de la liberté des cultes.*

78. Le pouvoir politique et l'autorité religieuse ont, l'une et l'autre, leur mission à remplir. Le culte a ses besoins et ses droits; le gouvernement a les siens. De là résulte la nécessité de circonscrire l'action des « deux puissances » dans des limites équitables, afin que chacune d'elles puisse, dans la sphère qui lui est propre, déployer ses ressources et travailler au bonheur de l'humanité. Partout où deux droits se trouvent en présence, il existe un point où ils se touchent, une ligne de démarcation que ni l'un ni l'autre ne peuvent franchir sans commettre un empiétement.

79. C'est ainsi que tous les monuments de l'histoire, de la législation et de la jurisprudence attestent que l'autorité civile s'est, toujours et partout, réservé le droit de punir les actes attentatoires à l'ordre public, commis à l'occasion de l'exercice des cultes. Le même principe se trouve proclamé dans l'article 14 de la Constitution. « La section centrale, disait son rapporteur, a partagé à l'unanimité l'avis des sections; elle a cru que l'être moral, le culte, devait être respectable, tout comme l'individu, de ses actes devant la loi (2). »

Ce pouvoir de punir les infractions aux lois du pays, réservé à la société civile, n'a d'ailleurs rien d'incompatible avec le principe de la liberté des cultes sagement entendu. Aussi longtemps que la législature se renferme dans le cercle de ses attributions légitimes, ses prescriptions doivent être respectées par tous ceux qui foulent le sol national, quel que soit le caractère religieux ou autre dont ils se trouvent revêtus.

80. Le comte de Theux, auteur de l'amendement qui est devenu l'article 14, a cité un exemple de l'application de ces règles. « Si l'acte du culte, dit-il, est bon en lui-même, et que

(1) Arrêt de la cour de cassation de Bruxelles du 27 novembre 1834. Voy. nos observations sous l'article 16.

2, Huyttens, t. IV, p. 66.

« le trouble survenu soit imputable à l'imprudence ou à la
 « témérité du ministre qui l'a exercé, ce ministre sera puni
 « pour son imprudence, et il appartiendra au magistrat d'en
 « apprécier les circonstances. C'est sur le principe que l'im-
 « prudence peut aller jusqu'au délit que sont fondés les arti-
 « cles 319 et 320 du code pénal (1), qui portent des peines con-
 « tre celui qui, par son imprudence, a été involontairement la
 « cause de blessures ou d'homicide. Or, l'imprudence du mi-
 « nistre du culte serait évidemment répréhensible si, averti
 « par l'expérience et par la connaissance de la disposition des
 « esprits, il faisait un acte extérieur du culte, non nécessaire,
 « qui serait suivi de désordres qu'il avait pu prévoir; mais,
 « qu'on le remarque bien, il ne suffit pas, en ce cas, d'avoir
 « posé un fait d'où aurait pu résulter du trouble, il faut que le
 « trouble s'en soit suivi, il faut encore que le fait ait été grave-
 « ment imprudent (2). »

81. On pourrait trouver un autre exemple dans le crime de bigamie. Un Mormon, qui contracterait un deuxième mariage avant la dissolution du premier, n'échapperait pas à l'application de l'article 391 du code pénal, en alléguant que son culte autorise et légitime des unions de cette nature.

82. On rencontre un troisième exemple dans l'article 268 du code pénal qui punit d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six francs à cinq cents francs les ministres des cultes qui, dans l'exercice de leur ministère, par des discours prononcés en assemblée publique, attaquent directement le gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autre acte de l'autorité publique (3).

83. Mais l'autorité administrative pourrait-elle, sous prétexte du maintien du bon ordre, interdire les rassemblements en plein air qui ont pour objet l'exercice des cultes? En d'autres termes, la disposition finale de l'article 19 de la Constitution, qui soumet les rassemblements en plein air aux lois de police, est-elle applicable en cette matière? Nous ne le pensons pas. On vient de voir que l'article 14, qui garantit l'exercice

(1) Aujourd'hui les articles 418 et suiv. du code pénal belge.

(2) Huyttens, t. I, p. 578.

(3) Il est permis de douter que cet article soit strictement conforme aux principes constitutionnels. Il est évident que, même dans l'exercice des fonctions sacerdotales, le ministre des cultes ne peut se dispenser de respecter les lois, du pays; mais ce principe ne doit pas être poussé au delà de ses limites naturelles. Sous la législation actuelle, la critique des actes de l'autorité est permise aussi longtemps qu'elle ne dégénère pas en provocation directe à la désobéissance aux lois. Cette règle doit s'appliquer au prêtre comme à tout autre citoyen. Tous les Belges, quels que soient leur caractère ou leur profession, sont égaux devant la loi.

public des cultes, se rapporte aussi bien au culte public extérieur qu'aux cérémonies qui se pratiquent à l'intérieur des temples. Les processions et les exercices analogues qui supposent une réunion de fidèles sont manifestement des actes du culte public extérieur.

C'est en vain qu'on invoque la disposition finale de l'article 19 de la Constitution. Cette disposition doit être combinée avec le § 1^{er} du même article, lequel ne se rapporte évidemment pas aux réunions qui ont pour objet l'exercice d'un culte (1). L'article 14 n'autorise aucune mesure préventive et ne réserve à la société politique que la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice des cultes.

Les intentions du Congrès se sont on ne peut plus clairement manifestées dans les discussions préliminaires. À la séance du 21 décembre 1830, il a rejeté, comme nous l'avons vu, un amendement de M. Devaux qui tendait à autoriser le législateur à défendre l'exercice public du culte hors des églises, dans le cas où il troublerait l'ordre public. L'assemblée ne voulut pas que cet exercice pût être entravé même par une loi. Comment donc pourrait-il être empêché par une simple mesure de police locale?

On objecte, il est vrai, que cette dernière hypothèse n'a pas spécialement attiré l'attention du Congrès, et l'on soutient que l'article 14 de la Constitution ne porte aucune atteinte à la loi des 16-24 août 1790 et à l'article 94 de la loi communale, qui confient à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux « tout ce qui entrave la sûreté du passage dans les rues, le soin de réprimer ce qui porte atteinte à la tranquillité publique, et le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes ».

Le Congrès, dit-on, ne s'est pas occupé des mesures de police locale qui peuvent être prises à l'occasion de l'exercice des cultes sur la voie publique. Le projet de Constitution portait : « L'exercice public d'aucun culte ne peut être empêché qu'en vertu d'une loi, et seulement dans le cas où il trouble l'ordre public et la tranquillité publique. » C'est sur cette proposition que le débat s'est engagé. Il s'agissait de savoir si le législateur devait être investi du droit de limiter, dans certains cas, l'exercice public des cultes. La proposition a été rejetée, et les discussions préliminaires prouvent clairement que la principale préoccupation de l'assemblée était de réagir contre les abus

(1) Voy. cet article et les annotations.

auxquels avait donné lieu l'application de l'article 193 de la Loi fondamentale de 1815 (1). Il faut en conclure que la loi ne peut, en aucun cas, interdire l'exercice public des cultes, même hors des temples. Il faut en conclure encore que semblable interdiction ne saurait être valablement prononcée par un règlement de police statuant à l'aide d'une disposition générale et permanente, tendant à supprimer indéfiniment dans une commune une cérémonie du culte; mais rien ne permet de supposer que le Congrès ait voulu l'abrogation complète des lois de police destinées à maintenir le bon ordre, lois dont l'existence est reconnue par le § 2 de l'article 19. Les motifs invoqués dans les discussions de l'article 14 n'existent pas lorsqu'une ordonnance de police, prise d'urgence pour la protection de l'ordre, interdit provisoirement des rassemblements occasionnés sur la voie publique par l'exercice d'un culte. Une semblable mesure, ajoute-t-on, ne porte aucune atteinte réelle à la liberté, et si, dans un cas isolé, un abus se produisait, l'autorité supérieure le ferait disparaître (2).

Ces raisonnements sont loin de se trouver à l'abri de toute critique.

Les intentions réelles de la majorité des membres du Congrès ne sont pas difficiles à saisir. Ils voulaient, en ce qui concerne les mesures préventives, placer sur la même ligne la liberté des cultes, la liberté d'enseignement et la liberté de la presse. Pour toutes ces libertés et surtout pour la liberté des cultes, ils entendaient proscrire l'emploi de toute mesure préventive, en ne réservant aux pouvoirs publics d'autre garantie que la répression des délits. « La liberté des cultes, la liberté de l'enseignement et celle de la presse, disait le baron de Gerlache, ont été justement rapprochées dans le projet de Constitution : elles sont en quelque sorte identiques. C'est toujours la manifestation de la pensée sous des formes diverses. C'est précisément pour cela que ces libertés doivent être mises sur la même ligne et que vous ne pouvez faire ni plus ni moins pour l'une que pour l'autre. Or, le grand principe qui prédomine ici tous les autres, c'est l'absence de toute mesure préventive (3). » Le baron de Pélichy ajoutait : « Il faut que la liberté des cultes soit pleine et entière, et qu'aucune en-

(1) L'article 193 de la Loi fondamentale portait : « L'exercice public d'aucun culte ne peut être empêché, si ce n'est dans le cas où il pourrait troubler l'ordre et la tranquillité publique. »

(2) Arrêt de la cour d'appel de Liège du 4 août 1877.

(3) Huyttens, *Discussions du Congrès national*, t. I, p. 574.

« trave ne puisse être mise à son exercice (1). » M. Lebeau et l'abbé de Foere disaient, avec le baron de Gerlache, que la liberté des cultes et la liberté de la presse devaient être placées sur la même ligne (2). M. Van Meenen, l'un des auteurs de l'article 14 de la Constitution, caractérisait nettement sa pensée en disant qu'il ne voulait pas d'une rédaction laissant supposer que l'exercice public d'un culte pût être entravé (3).

Telles étaient les idées qui dominaient au sein du Congrès. Il ne distinguait pas entre les mesures préventives émanant du pouvoir législatif et les mesures préventives émanant des autorités locales. Il voulait, comme nous l'avons déjà dit, proscrire à la fois le régime de la Loi fondamentale de 1815 et celui des articles organiques du 18 germinal an x, qui avaient asservi l'Eglise à l'Etat et soumis l'exercice public du culte aux règlements de police. L'assemblée constituante, agissant sous l'impulsion des idées larges et généreuses de 1830, entendait briser toutes les entraves et écarter toutes les mesures préventives sans exception. Elle voulait mettre la liberté des cultes sur la même ligne que la liberté de la presse. Que dirait-on du bourgmestre qui interdirait la publication d'un journal, sous prétexte que cette publication pourrait devenir une cause de désordre?

Il est vrai que le projet de Constitution permettait à la loi d'empêcher l'exercice public d'un culte, dans les cas où l'ordre et la sécurité publique sembleraient l'exiger. Mais cette circonstance, au lieu d'affaiblir notre opinion, la raffermir et la justifie. Personne, en 1831, ne songeait à confier à l'administration communale une sorte de droit de réglementation de l'exercice public des cultes. Ceux qui réclamaient cette réglementation ne la demandaient que pour le législateur seul; ils n'osaient pas aller jusqu'à la réclamer, soit au profit du pouvoir central, soit au profit des autorités locales. La réglementation par la loi fut elle-même repoussée, parce que le Congrès, se rangeant à l'avis de M. Van Meenen, voulait que l'exercice de la religion catholique hors des temples ne pût jamais être entravé. Il restait fidèle aux idées généreuses qui avaient guidé les membres du gouvernement provisoire, quand ceux-ci supprimèrent « toute institution, toute magistrature créée par le pouvoir pour soumettre les cultes, quels qu'ils soient, à l'action et à l'influence de l'autorité (4). »

(1) Huyttens, *Discussions du Congrès national*, t. I, p. 577.

(2) Idem, *ibid.*, p. 579.

(3) Idem, *ibid.*, p. 574.

(4) Article 4 du décret du 16 octobre 1830.

Les partisans du système contraire se sont principalement attachés à faire ressortir les conséquences dangereuses qui pourraient résulter de cette interprétation. En 1838, ils disaient :

« On ne peut reconnaître au clergé le droit de s'emparer d'une rue, d'une place appartenant à une commune, sans le consentement de celle-ci. Admettre le contraire, c'est dire aux prédicateurs de toutes les sectes, quelle que soit la bannière sous laquelle ils marchent, quelles que soient les doctrines qu'ils professent : Si vos temples, vos églises, vos synagogues, vos conventicules, vos lieux de conférences ne sont pas assez vastes pour contenir vos auditeurs, prenez pour chaire la première borne que vous rencontrerez, établissez-vous au milieu d'une des rues les plus fréquentées de la ville, sur une des places où la circulation est la plus active, et prêchez librement, hardiment toutes les doctrines qui vous passent par la tête; convoquez le peuple, rassemblez la foule autour de vous, interceptez tout passage sur la voie publique; vous êtes autorisés à le faire, personne ne peut vous forcer à l'abandonner, dès que cet acte se rattache au libre exercice de votre culte. Le marché est là. Installez-vous-y; élevez-y un autel; dites que vous venez y célébrer l'office divin, et le commerce sera obligé d'aller établir ailleurs le centre de ses opérations. Annoncez qu'à tel jour, telle heure, il vous plaira d'y procéder à la plantation de deux, cinq, dix croix, à une ordination solennelle de lévites, à la cérémonie sainte de la confirmation, et nul ne pourra vous en empêcher, et vous aurez le droit de faire évacuer la place à tous ceux qui voudront former obstacle à l'exécution de vos projets. Telles sont les conséquences directes qui résulteraient de l'adoption du système contraire à celui que nous défendons. Or, ces conséquences sont absurdes (1). » En 1878, ils ajoutent : « On ne peut prêter aux auteurs de la Constitution l'intention d'avoir voulu désarmer l'autorité communale, responsable du maintien de l'ordre, et livrer ainsi les rues et les places publiques aux ministres des différents cultes, en leur donnant le pouvoir absolu d'y organiser des manifestations religieuses, la nuit, en temps d'épidémie et d'émotion populaire, au mépris des exigences du repos des citoyens, de l'hygiène et du bon ordre (2). »

A ces réflexions, dont quelques-unes présentent un caractère sérieux, on peut cependant répondre qu'il n'est pas de principe

(1) Voy. l'*Observateur* du 7 avril 1838.

(2) Arrêt cité de la cour de Liège.

équitable qui, poussé à l'excès, ne puisse entraîner des conséquences fâcheuses; que le Congrès connaissait trop bien le caractère national pour avoir besoin de craindre que les choses pussent être jamais poussées à cet excès; que le plus grand nombre des inconvénients qu'on redoute constitueraient des délits prévus par le code pénal et les règlements de police municipale, de sorte que la répression réservée aux tribunaux par l'article 14 pourrait, presque toujours, remédier au mal et empêcher son retour; enfin que, dans tous les cas, les inconvénients éventuels d'une loi ne peuvent être invoqués pour méconnaître son esprit et dénaturer ses expressions.

On ne saurait nier que le Congrès n'ait prohibé, d'une manière absolue, toute mesure préventive soit pour l'exercice du culte intérieur, soit pour l'exercice du culte extérieur. Il n'ignorait pas que le système de liberté absolue auquel il donnait la préférence pourrait, dans certains cas, entraîner des inconvénients; mais ce danger éventuel ne l'a pas fait reculer. M. de Muelenaere disait : « On me demande quelle garantie « nous vous donnons contre les désordres que l'exercice d'un « culte peut faire naître... Je réponds d'abord à cette objec- « tion que le culte, sous ce rapport, est placé sur la même ligne « que la presse... Quant à la religion catholique, treize siècles « sont là pour dissiper toutes vos inquiétudes et pour vous « convaincre que l'exercice public de ce culte ne saurait « jamais, par lui-même, troubler le bon ordre. Si, à l'occasion « de l'exercice du culte, des individus, quels qu'ils soient, « portent atteinte à la tranquillité publique, les lois ordinaires « sont suffisantes pour les atteindre et pour les punir (1) ». Le Congrès a eu confiance dans la modération des ministres des cultes et le bon sens du peuple belge.

Du reste, la doctrine qui tend à faire admettre l'intervention du pouvoir administratif dans l'exercice public des cultes n'est pas non plus exempte d'inconvénients, lorsqu'on la considère dans ses conséquences éventuelles. Elle aurait pour dernier résultat de permettre à l'autorité administrative de circonscrire l'accomplissement des cérémonies religieuses dans l'intérieur des temples, conséquence qui, bien certainement, est en opposition directe avec l'esprit et le texte de l'article 14. On pourrait, sous des prétextes plus ou moins plausibles, défendre au clergé de porter en corps les sacrements de l'Église aux malades et aux mourants, d'accompagner en corps les convois

(1) Huyttens, *loc. cit.*, p. 579

funèbres, de bénir les cimetières, d'accomplir les cérémonies des rogations, en un mot, susciter à l'exercice public du culte mille entraves de toute nature (1).

La police locale ne peut pas plus, sous prétexte de la crainte d'un désordre éventuel, interdire l'exercice public d'un culte, qu'elle ne pourrait, sous le même prétexte, interdire la publication d'un journal politique hostile aux ministres. Dans les deux cas, la société ne possède que le droit de réprimer les délits (2).

(1) Voy. arrêt de la cour d'appel de Liège du 11 août 1841, en cause de la commune de Tilff contre le curé Gérard et autres.

(2) L'interprétation que nous avons adoptée a reçu la sanction du pouvoir royal.

Le conseil communal de Tilff (Liège) avait pris, le 21 mars 1838, à l'occasion d'une mission que les PP. Rédemptoristes se proposaient de donner dans ce village, un arrêté qui interdisait : 1^o toute plantation de croix dans le cimetière ou tout autre endroit de la commune, sans l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins ; 2^o toute prédication en plein air. La plantation d'une croix et des prédications en plein air ayant été, ce nonobstant, annoncées, le même conseil communal prit, le 28 mars suivant, un nouvel arrêté interdisant, sous peine d'une amende de quinze francs et d'un emprisonnement de cinq jours, tout rassemblement en plein air de plus de cinq personnes, pendant le séjour des missionnaires dans la commune. Le conseil communal alléguait pour motifs que la présence des missionnaires et des étrangers attirés par eux avait fait naître un mécontentement et une agitation tels, que de graves désordres et de fâcheuses collisions pourraient en résulter.

Le gouverneur de la province de Liège crut voir dans ces résolutions une violation de l'article 14 de la Constitution. En conséquence, usant de la faculté que lui accorde l'article 68 de la loi communale, il suspendit l'exécution des mesures adoptées par l'autorité communale de Tilff. Voici le texte de son arrêté : « Le gouverneur de la province de Liège,... — considérant que, par l'arrêté-loi du 16 octobre 1830, le gouvernement provisoire a abrogé toutes les lois ou arrêtés qui entravaient le libre exercice du culte ou gênaient la manifestation de la foi professée ; que l'article 14 de la Constitution proclame la liberté des cultes et celle de leur exercice public ; considérant que ces dispositions ne laissent au pouvoir civil que l'emploi des mesures répressives ; considérant néanmoins que, par mesure préventive, le conseil communal de Tilff s'est attaché, par les arrêtés précités, à entraver l'exercice des missions ; que la prédication en dehors des églises, les chants, les prières faites en procession ou dans les cimetières, sont des actes caractéristiques et publics du culte catholique ; que la plantation de la croix dans les cimetières a le même caractère, au point qu'il est d'usage d'en placer sur chaque tombe ; considérant que l'article 19 de la Constitution, qui soumet les rassemblements en plein air aux lois de police, ne peut s'appliquer aux réunions qui ont pour objet l'exercice direct du culte, puisqu'il en résulterait l'abrogation implicite de l'article 14, qui n'autorise que la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté ; considérant qu'en s'écartant de ces principes, le pouvoir des administrations municipales serait illimité et pourrait être étendu jusqu'à la suppression du culte catholique, puisque l'une des lois françaises citées dans l'arrêté de l'administration communale de Tilff, du 21 courant, leur permettrait d'exercer leur pouvoir jusque dans l'intérieur des églises ;... — Arrête : 1^o L'exécution des arrêtés de l'administration communale de Tilff, en date des 21 et 23 mars courant, est suspendue... »

La députation permanente intervint à son tour, et, par décision du 2 avril 1833, elle révoqua la décision du gouverneur. Cet arrêté était conçu comme suit : — « Considérant qu'aux termes de la loi du 16 août 1790 et d'autres lois encore en vigueur, le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes est un objet de police confié à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux ; considérant que l'arrêté du 16 octobre 1830 et l'article 14 de la Constitution, qui garantissent la liberté des cultes et leur exercice public, doivent se combiner avec l'article 19 de la Constitution, dont la disposition finale

84. Il serait aussi fastidieux que difficile d'énumérer ici toutes les questions qui peuvent se présenter à l'occasion de l'exercice des cultes. Pour les résoudre avec certitude, il suffit de se rappeler, d'une part, que les « deux puissances » ont été déclarées indépendantes dans leurs sphères respectives; de l'autre, que l'autorité civile, dépourvue de toute mission religieuse, n'a conservé d'autre droit que la répression des délits. En prenant ces règles pour base d'interprétation, on est assuré de rester dans la voie des principes constitutionnels.

III. *De la liberté des opinions.*

85. L'article 14 se borne à garantir la libre « manifestation » des opinions. Les lois positives ne peuvent atteindre la pensée dans sa conception et dans son essence. Elle ne devient saisissable que par sa manifestation.

Cette manifestation s'opère principalement de deux manières : par la parole et par l'écriture. L'article 14 se rapporte surtout au premier mode.

soumet les rassemblements en plein air aux lois de police; considérant que cette disposition est conçue en termes trop généraux pour qu'il soit permis d'admettre qu'elle ne serait pas applicable aux rassemblements en plein air qui ont pour objet l'exercice des cultes; qu'il n'est pas exact de dire que l'abrogation implicite de l'article 14 résulterait de l'application de la disposition finale de l'article 19 à de semblables rassemblements; que, dans ce cas, l'intervention de l'autorité municipale n'est pas plus une atteinte à la liberté des cultes qu'elle n'en est une au droit de s'assembler et à la liberté individuelle, garantis également par la Constitution; considérant que l'administration communale de Tilff s'est bornée, dans les arrêtés précités, à interdire certains actes extérieurs qui sont toujours accompagnés de rassemblements en plein air, que par là elle n'a violé en rien ni l'arrêté du gouvernement provisoire, ni l'article 14 de la Constitution; qu'elle est, au contraire, restée dans les limites tracées par l'article 19 de la Constitution et par les lois en vigueur;... — Arrête: La suspension des arrêtés de l'administration communale de Tilff, prononcée par l'arrêté de M. le gouverneur du 31 mars dernier, n'est pas maintenue. »

Le gouverneur s'étant pourvu en appel contre cette décision, le roi prit l'arrêté suivant : — « Léopold, roi des Belges, vu les ordonnances de police, en date des 21 et 23 mars 1838, portées par le conseil communal de Tilff, province de Liège; vu, en outre, l'arrêté du gouverneur de la province, en date du 31 mars, qui suspend l'exécution de ces ordonnances; vu la délibération de la députation permanente du conseil provincial, en date du 2 avril, qui décide que cette suspension ne peut être maintenue; vu l'appel formé le 2 avril, par le gouverneur de la province, contre cette décision; considérant que la première de ces ordonnances est en opposition avec l'article 14 de la Constitution, en ce qu'elle a pour objet d'interdire l'exercice public de certains actes du culte; considérant que le conseil communal a fait une fautive application de l'article 16 du décret du 23 prairial an XII; considérant que la seconde ordonnance, en défendant, sans distinction, tout rassemblement de plus de cinq personnes, aurait pour résultat d'empêcher le public de prendre part aux exercices extérieurs du culte, ce qui est également en opposition avec la Constitution; vu l'article 87 de la loi communale; sur le rapport de notre ministre de l'intérieur et des affaires étrangères, nous avons arrêté et arrêtons : Art. 1^{er}. Les ordonnances prémentionnées sont annulées. Art. 2. Notre ministre de l'intérieur et des affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent arrêté. Donnée à Bruxelles, le 3 avril 1838. »

86. Dans les pays qui possèdent le régime parlementaire, le repos du corps social exige que rien ne s'oppose à la libre manifestation des opinions, aussi longtemps qu'elles ne dégénèrent pas en délits. Une longue et douloureuse expérience a prouvé que tous les efforts du pouvoir politique pour arrêter la circulation des idées ont pour premier effet de les répandre et de les consolider. La contrainte extérieure produit, presque toujours, un résultat diamétralement contraire à son but.

87. La surveillance de la parole nécessiterait, d'ailleurs, l'emploi d'une foule de moyens de police, peu compatibles avec la dignité du gouvernement et les principes de moralité et d'ordre qu'il doit s'attacher à répandre dans les masses. « Il fut un temps où l'autorité croyait devoir étendre sa surveillance sur la parole. En effet, si l'on considère qu'elle est l'instrument indispensable de tous les complots, l'avant-coureur nécessaire de presque tous les crimes, le moyen de communication de toutes les intentions perverses, l'on conviendra qu'il serait à désirer qu'on pût en circonscrire l'usage, de manière à faire disparaître ses inconvénients en lui laissant son utilité. Pourquoi donc a-t-on renoncé à tout effort pour arriver à ce but si désirable? C'est que l'expérience a démontré que les mesures propres à y parvenir étaient productives de maux plus grands que ceux auxquels on voulait porter remède. Espionnage, corruption, délation, calomnies, abus de confiance, trahisons, soupçons entre les parents, dissensions entre les amis, inimitié entre les indifférents, achat des infidélités domestiques, vénalité, mensonge, parjure, arbitraire, tels étaient les éléments dont se composait l'action de l'autorité sur la parole. L'on a senti que c'était acheter trop cher l'avantage de la surveillance. L'on a de plus appris que c'était attacher de l'importance à ce qui ne devait pas en avoir; qu'en enregistrant l'imprudence, on la rendait hostile; qu'en arrêtant au vol des paroles fugitives, on les faisait suivre d'actions téméraires; et qu'il valait mieux, en sévissant contre les délits que la parole pouvait avoir amenés, laisser s'évaporer d'ailleurs ce qui ne produisait point de résultat (1). »

IV. *Des limites de la liberté des opinions.*

88. La libre manifestation des opinions, comme la liberté des cultes, comme toutes les autres libertés, a ses limites dans

(1) Benj. Constant, *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, p. 255.

le respect dû aux droits d'autrui. « Le langage prend quelquefois le caractère d'une action. Manifester une opinion injurieuse à une personne est un acte agressif; et celui qui en est blessé ne fait, en s'y opposant, que repousser une attaque. C'est comme des actions nuisibles au bien-être, à la sûreté des individus, quelquefois même à la tranquillité générale, que la calomnie et la simple injure doivent être sévèrement réprimées. Il est certain aussi que l'on coopère à un crime ou à un délit lorsqu'on le conseille, lorsqu'on y excite, lorsqu'on indique les moyens de le commettre : de pareils discours sont des actes de complicité, toujours punissables s'il s'agit d'attentats contre des personnes privées, et, à plus forte raison, si c'est l'ordre public que l'on menace. L'acte, dans ce dernier cas, prend le nom de sédition; genre sous lequel sont comprises les provocations expresses et directes à la désobéissance aux lois, les insultes publiquement faites aux dépositaires de l'autorité, les machinations qui tendent immédiatement à renverser le système public établi. Voilà des délits ou des crimes que rien n'excuse; voilà des espèces d'opinions qu'il n'est jamais permis d'exprimer, quand même, par le plus déplorable travers, on les aurait conçues comme vraies ou légitimes (1). »

ARTICLE 15.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.

Sommaire.

89. Examen de la question de savoir si l'article 15 a abrogé le décret du 24 messidor an XII concernant les honneurs militaires à rendre au Saint-Sacrement.
90. L'article 15 de la Constitution n'a pas interdit la formule religieuse du serment judiciaire.
91. Disposition constitutionnelle relative à l'observance des jours fériés.
92. L'article 15 de la Constitution n'a pas abrogé les articles 63 et 1037 du code de procédure civile.

COMMENTAIRE.

89. On s'est demandé si cet article, qui consacre la liberté de conscience, avait aboli les dispositions du décret du 24 mes-

(1) Daunou, *Essai sur les garanties individuelles*, p. 73; éd. de Liège, 1827.

sidor an XII relatives aux honneurs militaires à rendre au Saint-Sacrement.

La solution de cette question offre quelque difficulté. D'un côté, on peut soutenir que c'est seulement en qualité de dépositaire et de représentant de la force armée que le soldat rend les honneurs militaires au culte de la majorité du pays; mais on peut répondre, de l'autre, que le décret, porté sous l'empire d'une législation qui n'est plus la nôtre, n'est pas en harmonie avec les principes consacrés par la Constitution. Lorsque le décret du 24 messidor fut publié, les lois de la République *reconnaissaient que la religion catholique, apostolique et romaine, était la religion de la grande majorité des Français* (1). Cette disposition n'a pas été reproduite par la Constitution, laquelle a placé tous les cultes sur le pied de la plus parfaite égalité devant la loi civile. Le soldat conserve ses droits de citoyen et ne peut, dès lors, pas plus que tout autre membre de la nation, être forcé de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte. La Constitution interdit toute contrainte en matière religieuse.

90. On s'est encore demandé si, depuis la proclamation de la liberté constitutionnelle de conscience, on peut forcer les témoins à faire l'invocation religieuse qui, d'après l'arrêté-loi du 4 novembre 1814, doit être ajoutée à la formule du serment judiciaire.

Il faut distinguer. On ne saurait plus imposer aux témoins qui s'y refusent l'obligation de prononcer les paroles sacramentelles : « Ainsi m'aident Dieu et tous ses saints ! » L'invocation des saints est un acte du culte catholique, et, aux termes de l'article 15 de la Constitution, nul ne saurait être contraint de concourir, d'une manière quelconque, aux actes et aux cérémonies d'un culte (2). Mais il n'en est pas de même de la formule ordinaire : « Ainsi m'aide Dieu ! » Les articles 14 et 15 n'ont en rien altéré l'obligation de prêter le serment ordinaire, qui ne se rattache à aucun culte déterminé. Au moment de la réunion du Congrès, le serment était, comme aujourd'hui, une déclaration ou une promesse que fait l'homme en prenant à témoin la Divinité. Compris dans leur sens absolu, le serment et les mots par lesquels il s'accomplit ne sont ni chrétiens, ni juifs, ni musulmans; ils sont étrangers à toute observance, à

(1) Loi du 18 germinal an X.

(2) C'est par application de cette règle que la cour de cassation a jugé, le 29 juillet 1836, qu'on ne peut pas forcer un Israélite à prêter serment avec les formes spéciales prescrites par les rites de la religion juive

toute cérémonie d'un culte quelconque. La Constitution, loin de proscrire le serment, l'a rendu plusieurs fois obligatoire(1); elle l'a maintenu, sans altérer le caractère religieux que lui attribuait la législation antérieure (2). La seule conséquence qu'on puisse tirer des articles 14 et 15 de la Constitution, c'est que le législateur, en déterminant la formule du serment, doit respecter les croyances religieuses des citoyens et ne pas exiger qu'ils le prêtent dans des termes ou avec des cérémonies que réprouve le culte qu'ils professent. C'est ainsi qu'il faut entendre les paroles suivantes du rapporteur de la section centrale du Congrès, M. Raikem, dont les sentiments profondément religieux ne sauraient être révoqués en doute : « La section
- centrale a reconnu que la formule du serment ne devait, en
- aucun cas, contenir rien de contraire à la liberté de con-
- science. Ce principe est la conséquence d'une disposition déjà
- décrétée, qui proclame la liberté des cultes et des opinions.
- Exiger un serment qui serait contraire à cette liberté, ce
- serait violer l'une des bases fondamentales de notre Consti-
- tution. Il existe des sectes qui rejettent le serment; mais
- ces mêmes sectes admettent l'affirmation solennelle pour
- attester la vérité d'un fait ou pour prendre l'engagement
- d'accomplir une promesse (3). Si ce passage fait allusion
aux quakers, que les tribunaux admettaient déjà à substituer au serment « une attestation solennelle faite en âme et conscience », c'est précisément parce que cette attestation, dans leur culte, contient un engagement envers Dieu et constitue dès lors un véritable serment. On ne saurait paralyser l'action de la justice et jeter le trouble dans la société en permettant à chacun de se soustraire, sous prétexte de scrupule religieux, à une mesure ordonnée par la loi dans un intérêt d'ordre public (4).

§1. Rien n'atteste mieux que la disposition constitutionnelle relative à l'observance des jours de repos, l'esprit de tolérance et de liberté qui régnait sur tous les bancs du Congrès. En Amérique, en Angleterre et ailleurs, l'observance du repos du

(1) Articles 80, 83, 127. Décret du 5 mars 1831 relatif au serment des fonctionnaires publics. Décret du 19 juillet 1834, qui maintient les articles du code d'instruction criminelle imposant le serment aux membres du jury. Décret du 20 juillet 1831, déterminant la forme du serment à prêter par les membres des deux Chambres.

(2) Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, art. 52 et suiv.; arrêté-loi du 4 novembre 1814; Loi fondamentale des Pays-Bas, art. 42, 43, 53, 54, 55, 84, 138.

(3) Huytens, t. IV, p. 111.

(4) Voy. Cass. Bruxelles, 28 mai et 25 juin 1867, 28 avril 1868, 19 juillet 1869, 19 octobre 1874.

dimanche trouvait sa sanction dans la loi civile. Au milieu de l'engouement dont les institutions anglaises étaient l'objet en 1830, il eût été facile de faire glisser un précepte analogue dans la Constitution belge. Les députés catholiques n'y songèrent pas un instant. Ils votèrent unanimement en faveur de l'article 15.

92. Cet article a fait surgir la question de savoir si l'on doit encore observer les articles 63 et 1037 du code de procédure civile, qui défendent de notifier des exploits d'huissier les jours de fête légale.

Ces articles sont encore en vigueur. La loi qui détermine les pouvoirs des officiers ministériels peut, sans porter atteinte à la liberté de conscience et de culte, leur imposer l'obligation de ne pas exercer leur ministère à certains jours déterminés. L'article 63 du code de procédure, qui défend d'instrumenter les jours de fête légale, ne blesse pas plus la liberté de conscience que l'article 1037 du même code, qui défend d'instrumenter la nuit, ne blesse la liberté individuelle des huissiers. Le législateur a incontestablement le droit de tracer ces règles par égard pour les sentiments religieux et le repos habituel de la population.

ARTICLE 16.

L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu.

Sommaire.

93. Restrictions apportées, dans le plus grand nombre des États contemporains, à la publication des actes émanant du saint-siège.
94. Système de la Constitution.
95. Incompétence absolue du pouvoir judiciaire à l'égard de la nomination et de la révocation des ministres des cultes.
96. Raisons qui ont fait admettre la restriction à la liberté des cultes consacrée par le § 2 de l'article 16.

97. État de la législation.

98. Les mots « bénédiction nuptiale » s'appliquent aux mariages mixtes, qui se font *sine parochi benedictione aliove ecclesiastico ritu*.

COMMENTAIRE.

93. Dans le plus grand nombre des Etats modernes, sans en excepter ceux où la religion catholique est celle de l'immense majorité de la population, aucune bulle, aucun bref, rescrit, décret, mandat, ni autres expéditions de la cour pontificale ne peuvent être reçus, imprimés, publiés, ni mis à exécution, sans l'autorisation préalable du gouvernement. Le chef de l'Etat y nomme ordinairement les évêques et les dignitaires ecclésiastiques, tandis que l'intervention du souverain pontife se borne à leur conférer l'institution canonique. On y range au nombre des délits et, parfois, au nombre des crimes, la correspondance avec une cour ou une puissance étrangère sur des matières religieuses, entretenue sans permission formelle du ministre chargé de la surveillance des cultes (1).

94. Le Congrès national a fait disparaître toutes ces entraves. Voulant assurer à tous les cultes indistinctement une liberté et une indépendance absolues, il devait, ici encore, écarter toute mesure préventive et ne réserver à l'autorité publique que la répression des délits. La nomination des évêques par le chef de l'Etat est incontestablement une immixtion du pouvoir politique dans le domaine des intérêts spirituels. Le *placet* royal et toutes les vexations qu'il entraîne constituent des entraves à la libre manifestation des idées religieuses. Notre assemblée constituante était loin de partager les craintes étrangement exagérées que l'ancien Conseil de Brabant manifesta dans sa célèbre *consulte* du 15 décembre 1657, où il disait : « Et serait impossible que le roy pourrait gouverner son Etat et le tenir paisible, si on y pouvait publier et exécuter telles bulles ou décrets que Sa Sainteté y voudrait envoyer ou son nonce exploiter (2). »

95. Grâce au système consacré par l'article 16, la discipline intérieure des cultes échappe aujourd'hui complètement à l'action du pouvoir temporel. Les tribunaux n'ont pas même le droit de connaître d'une action en payement de traitement, intentée à l'Etat par un prêtre qui prétend avoir été irrégulière-

(1) Voy., pour la France, la loi du 18 germinal an X et les articles 207 et 208 du code pénal de 1810.

(2) *De promulgatione legum ecclesiasticarum*, part. II, sect. 3, t. X, c. 5, n° 24; De Bavay, *De l'appel comme d'abus*, p. 33.

ment révoqué de ses fonctions. Pas plus que le gouvernement, les juges ne peuvent s'immiscer dans la nomination et la révocation des ministres des cultes. Les représentants du pouvoir séculier, quels qu'ils soient, oublieraient leurs devoirs et méconnaîtraient leur mission, s'ils se constituaient les arbitres de la validité d'une révocation prononcée par l'autorité religieuse (1).

96. L'obligation de faire précéder la bénédiction nuptiale par le mariage civil est la seule restriction que le Congrès national ait mise au principe de la liberté absolue des cultes.

Après la restauration de la religion catholique en France, l'article 54 de la loi du 18 germinal an x prescrivit aux curés de ne donner la bénédiction nuptiale qu'à ceux « qui justifiaient, en bonne et due forme, avoir contracté un mariage « devant l'officier de l'état civil ». En 1810, le code pénal, sanctionnant cette prohibition, prononça des peines sévères contre les ecclésiastiques qui procédaient aux cérémonies religieuses d'un mariage, « sans qu'il leur eût été justifié d'un « acte de mariage préalablement reçu par les officiers de l'état « civil (2). »

En 1815, un arrêté du prince souverain abrogea l'article 54 de la loi du 18 germinal et les articles 199 et 200 du code pénal (3). Il en résulta de graves abus; un nombre considérable d'habitants des campagnes, oubliant que le mariage civil était indispensable pour légitimer la famille aux yeux du législateur temporel, se contentaient de faire célébrer le mariage religieux. Le gouvernement des Pays-Bas s'émut de cette situation. Une loi du 10 janvier 1817 révoqua l'arrêté du 7 mars 1815 et remit en vigueur la législation française relative à la célébration des mariages.

Telle était la situation, lorsque, par un arrêté du 16 octobre 1830, le gouvernement provisoire abrogea les lois générales et particulières « entravant le libre exercice d'un culte quelconque et assujettissant ceux qui l'exercent à des formalités « qui froissent les consciences et gênent la manifestation de la « foi religieuse. » On en conclut aussitôt que le clergé avait récupéré le droit de donner la bénédiction nuptiale, sans être obligé d'attendre la célébration préalable du mariage civil;

(1) Bruxelles, cass., 2 juillet 1838. Cour de Bruxelles, 6 mai 1857 et 23 avril 1865; *Pasin.*, 1866, p. 416 *Revue des revues de droit*, t. XII, p. 81.

(2) Articles 199, 200. Pour le premier délit, une amende de 16 à 200 francs; pour le deuxième, un emprisonnement de deux à cinq ans; pour le troisième, la déportation.

(3) Arrêté du 7 mars 1815.

mais les évêques belges, en vue de prévenir les abus qui s'étaient manifestés sous le régime des Pays-Bas, enjoignirent aux curés et aux desservants de n'user de cette faculté que dans les cas d'urgence et après avoir consulté leurs supérieurs ecclésiastiques (1).

Il semble que, malgré les prudentes et sages recommandations de l'épiscopat, un grand nombre de couples, surtout dans les campagnes, négligèrent, cette fois encore, de faire célébrer leur mariage civil, et ce fut pour mettre un terme à cette négligence coupable que la majorité catholique du Congrès, par esprit de conciliation, vota l'amendement devenu le second paragraphe de l'article 16 (2). Plusieurs membres appartenant à l'opinion libérale avouèrent loyalement que la disposition était contraire au principe constitutionnel de la liberté des cultes. M. Lebeau, qui n'éprouvait, disait-il, aucune sympathie pour le catholicisme, dénia formellement à l'Etat toute compétence pour contrôler les cérémonies religieuses ou en constater l'existence (3). M. Rogier déclara nettement que la proposition blessait la liberté religieuse des catholiques (4). L'amendement fut adopté parce qu'il laissait à la loi la faculté de déroger à la règle générale, en admettant des exceptions pour les cas d'urgence tels que le mariage *in extremis*. On fit fléchir la rigueur des principes, parce que, dans le droit national, la légitimité des enfants, la stabilité des familles, la transmission légale des biens et une foule d'autres intérêts respectables dépendent de l'accomplissement des cérémonies du mariage civil.

Jusqu'ici la loi à laquelle le § 2 de l'article 16 fait allusion n'existe pas.

97. La prohibition de l'article 16 de la Constitution est aujourd'hui sanctionnée par l'article 267 du code pénal (5). La prohibition est absolue, en ce sens que les ministres des cultes

(1) Discours de M. Claus. Huyttens, t. 1^{er}, p. 614. — La cour de cassation a jugé, le 27 novembre 1834, que l'arrêté du 16 octobre 1830 n'avait pas abrogé les articles 199 et 200 du code pénal. Cependant, dans une circulaire adressée aux évêques, datée du 18 octobre 1830 et portant la signature du secrétaire du gouvernement provisoire, M. Vanderlinden, il était dit que l'arrêté cité avait opéré cette abrogation. Cette circulaire portait : « Par arrêté du 16 courant, le gouvernement provisoire a abrogé toutes les dispositions législatives qui gênaient la liberté absolue de conscience. En vertu de cet arrêté, tout prêtre catholique peut donner ou refuser la bénédiction nuptiale aux citoyens mariés ou non mariés devant la loi. »

(2) L'amendement a été présenté par M. Forgeur. Huyttens, t. II, p. 468.

(3) Huyttens, t. 1^{er}, p. 602.

(4) Idem, t. II, p. 471.

(5) « Sera puni d'une amende de cinquante francs à deux cents francs, tout ministre d'un culte qui, hors les cas formellement exceptés par la loi, procédera à la bénédiction nuptiale avant la célébration du mariage civil. — En cas de nouvelle infraction de même espèce, il pourra en outre être condamné à un emprisonnement de huit jours à trois mois. »

ne peuvent procéder aux cérémonies religieuses d'un mariage, même entre étrangers soumis à une législation qui reconnaît comme valable le mariage religieux contracté devant le prêtre seul. La défense est générale; elle ne distingue pas entre le cas où ceux qui veulent se marier sont Belges et le cas où ils appartiennent à une nationalité étrangère. On ne saurait se prévaloir ici du statut personnel des époux. Il ne s'agit pas, en effet, de déterminer la capacité des personnes pour contracter le mariage. Il s'agit, au contraire, des formes constitutives d'un acte de mariage en Belgique, acte nécessairement réglé par les lois belges pour les formalités qui le constituent (1).

98. Les tribunaux appliquent l'article 267 du code pénal avec une grande rigueur. Ils décident que, dans l'esprit de la loi constitutionnelle, les mots « bénédiction nuptiale » s'appliquent à toute espèce de mariage, sans en excepter les mariages mixtes, qui se font *sine parochi benedictione aliove ecclesiastico ritu*. Ils décident encore que l'application de l'article cité n'est pas subordonnée à l'existence de la mauvaise foi chez le ministre du culte. Ils se fondent sur ce qu'il s'agit ici d'une défense constituant une mesure d'ordre public et de police, que la bonne foi du délinquant ne saurait rendre illusoire (2).

ARTICLE 17.

L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi.

L'instruction publique donnée aux frais de l'État est également réglée par la loi.

Sommaire.

- 99. Nécessité de l'adoption du principe de la liberté d'enseignement.
- 100. Toute mesure préventive est interdite.
- 101. Droits réservés à l'État en matière d'instruction publique.
- 102. L'État sortirait de son rôle constitutionnel s'il faisait à l'enseignement libre une concurrence exagérée.
- 103. Organisation de l'enseignement primaire.
- 104. Organisation de l'enseignement moyen.

(1) Cour de cassation de Bruxelles, 19 janvier 1852. L'arrêt a été rendu sous le régime du code pénal de 1810; mais la question n'a pas changé de face sous le code belge de 1867.

(2) Cass., 26 décembre 1876. Brux., 9 août 1862.

105. Organisation de l'enseignement supérieur.
 106. Collation des grades académiques.
 107. Effets légaux attachés aux grades académiques.

COMMENTAIRE.

99. Avec cette confiance généreuse et cet amour ardent de la liberté qui étaient les traits distinctifs de l'époque, le législateur constituant de 1830 anéantit toutes les entraves qui gênaient l'expansion de l'enseignement public à tous ses degrés.

Après avoir proclamé la liberté absolue des opinions, le Congrès national ne pouvait se dispenser de proclamer la liberté absolue de l'enseignement. Il était forcé de faire pour l'instruction publique ce qu'il venait de faire pour la liberté de conscience et de culte, ce qu'il allait faire pour la liberté de la presse.

Les législateurs modernes qui proclament la liberté de la presse, tout en réservant à l'État la direction exclusive de l'enseignement, reculent, sans le savoir peut-être, devant l'application sincère et vraie du principe constitutionnel de la liberté des opinions. L'enseignement et la presse sont deux puissants moyens de propager et de défendre les doctrines; si l'un d'eux devait être limité dans sa marche et dans ses développements, ce serait de préférence à la liberté de la presse qu'il faudrait s'attacher à poser des bornes. L'enseignement ne s'adresse qu'à l'enfance et à la jeunesse; son action, pour laisser une empreinte durable, doit être lente, graduelle, persévérante pendant un grand nombre d'années. La presse, au contraire, s'adresse à tous les âges, à toutes les professions, à tous les besoins, à toutes les passions, à tous les intérêts. Son action est plus prompte, plus générale, plus redoutable. Le Congrès national, qui avait au plus haut degré l'intelligence et le courage de ses doctrines, ne pouvait donc, à l'exemple de la monarchie française de Juillet, admettre la liberté de la presse et proscrire la liberté de l'enseignement (1).

100. De même que pour la liberté de conscience et de culte, la Constitution belge s'oppose, en matière d'enseignement, à l'emploi de toute mesure préventive; elle ne réserve à la loi que la répression des délits. Le projet de la section centrale portait : *Toutes mesures de surveillance et de répression*

(1) On sait que, malgré l'article 68 de la Charte de 1830, le gouvernement de Louis-Philippe refusa constamment d'accorder aux catholiques la liberté de l'enseignement.

sont réglées par la loi. Cette rédaction fut écartée, parce qu'elle accordait au pouvoir législatif le droit d'organiser une sorte de police de l'instruction publique : « J'ai voulu, disait M. Van Meenen, qu'on supprimât le mot *surveillance*, parce que ce mot sent la mesure préventive et que nous n'en voulons pas. « Sous prétexte de surveiller, on gêne la liberté, et c'est aussi ce que nous ne voulons pas (1). »

101. Mais si, d'un côté, l'enseignement privé devait être affranchi de toute espèce d'entraves, il ne fallait pas, de l'autre, placer l'Etat en dehors du droit commun, en lui interdisant la faculté d'ouvrir, à ses frais, des établissements d'instruction publique. Les écoles établies et dirigées par le gouvernement peuvent, en certaines circonstances, devenir indispensables pour écarter les abus et maintenir l'instruction publique à la hauteur des progrès de la science. Par les ressources qu'il possède, par les moyens d'encouragement dont il dispose, par le nombre et l'influence des agents qu'il compte dans toutes les communes du royaume, l'Etat est appelé à rendre à l'enseignement public les plus grands services. Dans un pays où la liberté d'enseignement est admise avec sincérité, l'action de l'Etat peut être aussi heureuse et aussi bienfaisante qu'elle peut devenir dangereuse et despotique dans un pays où le pouvoir s'est adjudgé le monopole de l'instruction publique. Avec l'intervention de l'Etat, on a la certitude de voir surgir les écoles dans les nombreuses localités où l'industrie privée ne trouverait pas les ressources nécessaires. Avec la libre concurrence, on obtient le stimulant de l'intérêt personnel, la variété des méthodes, l'esprit d'innovation et de recherche, l'émulation sous toutes ses formes, en un mot, les éléments d'un progrès réel et durable.

102. Mais il est, d'autre part, incontestable que l'Etat méconnaîtrait manifestement sa mission constitutionnelle, s'il allait puiser à pleines mains dans les coffres du trésor public, pour multiplier sans nécessité ses propres établissements et rendre impossible la concurrence loyale et sérieuse de l'enseignement libre. Les usurpations du gouvernement néerlandais dans le domaine de l'instruction publique avaient figuré au premier rang des griefs des Belges, et elles furent incontestablement l'une des principales causes de la révolution de Septembre (2). Dans la pensée des rédacteurs de l'article 17, les mots « l'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est réglée par la loi » ont eu précisément pour but de prévenir le retour des

(1) Huytens, t. I, p. 626 et suiv.

(2) Voy. mes *Études d'histoire contemporaine*, t. I, p. 271 (2^e édition).

abus qui provoquèrent, sous le régime déchu, tant de plaintes et de récriminations de la part des pères de famille, froissés à la fois dans leurs croyances religieuses et dans leurs aspirations politiques. Une des sections du Congrès avait même demandé que le second paragraphe de l'article 17 reçût une rédaction plus explicite; elle craignait qu'on ne « tirât de la rédaction « primitive la conséquence obligée d'un enseignement de « l'Etat (1) ». L'esprit qui dominait au Congrès national se manifeste clairement dans les paroles suivantes de M. Dams : « Si l'on doit scigneusement éviter le monopole en toutes « choses, c'est surtout quand il s'agit de restreindre les droits « résultant de l'autorité paternelle, que le pouvoir doit exami- « ner, avec soin et défiance, si les dispositions qu'il croit de- « voir prendre sont impérieusement commandées par le bien- « être général de la société (2). »

103. La loi du 23 septembre 1842, dont nous allons reproduire les principales dispositions, a organisé l'enseignement primaire.

Il y a, dans chaque commune du royaume, au moins une école primaire, établie dans un local convenable; mais, en cas de nécessité, deux ou plusieurs communes voisines peuvent être autorisées à se réunir pour fonder ou entretenir une école. — Lorsque, dans une localité, il est suffisamment pourvu aux besoins de l'enseignement primaire par des écoles privées, la commune peut être dispensée d'établir elle-même une école. — La commune peut être autorisée à adopter, dans la localité même, une ou plusieurs écoles privées réunissant les conditions légales pour tenir lieu de l'école communale. — La commune est tenue de procurer gratuitement l'instruction à tous les enfants pauvres dont les parents en font la demande, soit dans son école communale, soit dans celle qui en tient lieu, ou dans toute autre école spécialement désignée à cet effet par elle.

L'instruction primaire comprend nécessairement l'enseignement de la religion et de la morale, la lecture, l'écriture, le système légal des poids et mesures, les éléments du calcul, et, suivant les besoins locaux, les éléments des langues française, flamande ou allemande. L'enseignement de la religion et de la morale est donné sous la direction des ministres du culte professé par la majorité des élèves de l'école. Les enfants qui n'appartiennent pas à la communion religieuse en majorité

1) Huyttens, t. IV, p. 60.

2) Idem, t. I, p. 629.

dans l'école sont dispensés d'assister à cet enseignement.

La surveillance des écoles, quant à l'instruction et à l'administration, est exercée par l'autorité communale et par les inspecteurs. — Les livres destinés à l'enseignement primaire, dans les écoles soumises au régime d'inspection, sont examinés par la commission centrale et approuvés par le gouvernement, à l'exception des livres employés exclusivement pour l'enseignement de la morale et de la religion, lesquels sont approuvés par les chefs des cultes seuls. Les livres de lecture employés en même temps à l'enseignement primaire et à l'enseignement de la religion et de la morale sont soumis à l'approbation commune du gouvernement et des chefs des cultes.

La nomination des instituteurs communaux a lieu par le conseil communal, parmi les candidats qui justifient d'avoir fréquenté avec fruit, pendant deux années au moins, les cours de l'une des écoles normales de l'Etat, les cours normaux adjoints par le gouvernement à l'une des écoles primaires supérieures ou les cours d'une école normale privée ayant, depuis deux ans au moins, accepté le régime d'inspection. Toutefois, les conseils communaux peuvent, avec l'autorisation du gouvernement, choisir des candidats qui ne justifient pas de l'accomplissement de cette condition.

Il y a un inspecteur pour un ou plusieurs cantons. Ce fonctionnaire est nommé et révoqué par le gouvernement, sur l'avis de la députation provinciale. La durée de ses fonctions est de trois ans. — L'inspecteur cantonal réunit en conférence, sous sa direction, au moins une fois par trimestre, les instituteurs de son ressort ou de chaque canton. Ces conférences, auxquelles l'inspecteur peut admettre les instituteurs libres, ont pour objet tout ce qui concerne les progrès de l'enseignement primaire, et spécialement l'examen des méthodes et des livres employés dans les écoles. — Il y a dans chaque province un inspecteur nommé par le roi, qui inspecte, au moins une fois par an, toutes les écoles communales de son ressort et celles qui en tiennent lieu. Il doit présider annuellement l'une des conférences d'instituteurs et y recueillir tous les renseignements consignés dans les registres d'inspection cantonale. Il se met en rapport avec les inspecteurs cantonaux qui lui sont subordonnés dans l'ordre hiérarchique. Les inspecteurs provinciaux se réunissent tous les ans en commission centrale, sous la présidence du ministre de l'intérieur. Le ministre peut les convoquer en session extraordinaire, quand l'intérêt de l'instruction l'exige.

A l'égard de l'enseignement de la religion et de la morale, la surveillance des écoles est exercée par les délégués des chefs des cultes. Les ministres des cultes et les délégués des chefs des cultes ont, en tout temps, le droit d'inspecter l'école. Un de ces délégués peut assister aux réunions cantonales des instituteurs et diriger ces réunions sous le rapport de l'instruction morale et religieuse.

Les frais de l'instruction primaire sont à la charge des communes. La somme nécessaire à cet objet est portée annuellement au budget communal parmi les dépenses obligatoires. — A défaut de fondations, donations ou legs, qui assurent un local et un traitement à l'instituteur, le conseil communal y pourvoit au moyen d'une allocation sur son budget. L'intervention de la province, à l'aide de subsides, n'est obligatoire que lorsqu'il est constaté que l'allocation de la commune, en faveur de l'instruction primaire, égale le produit de deux centimes additionnels au principal des contributions directes, sans toutefois que cette allocation puisse être inférieure au crédit voté, pour cet objet, au budget communal de 1842. L'intervention de l'Etat, à l'aide de subsides, n'est obligatoire que lorsqu'il est constaté que la commune a satisfait à la disposition précédente, et que l'allocation provinciale en faveur de l'enseignement primaire égale le produit de deux centimes additionnels au principal des contributions directes, sans toutefois que cette allocation puisse être inférieure au crédit voté, pour cet objet, au budget provincial de 1842. Chaque année, il est annexé à la proposition du budget un état détaillé de l'emploi des fonds alloués pour l'instruction primaire, pendant l'année précédente, tant par l'Etat que par les provinces et les communes. — Aucune école ne peut obtenir ou conserver un subside ou une allocation quelconque de la commune, de la province ou de l'Etat, si l'autorité qui dirige l'école ne consent à la soumettre au régime d'inspection.

Des écoles primaires supérieures sont fondées par le gouvernement et entretenues, avec le concours des communes, dans toutes les provinces ; il peut en établir une dans chaque arrondissement judiciaire.

Outre les objets déjà énoncés, l'enseignement dans ces écoles comprend les langues française et flamande, et, au lieu de celle-ci, la langue allemande dans la province de Luxembourg ; l'arithmétique ; le dessin, principalement le dessin linéaire ; l'arpentage et les autres applications de la géométrie pratique ; des notions des sciences naturelles applicables aux usages de

la vie; la musique et la gymnastique; les éléments de la géographie et de l'histoire, et surtout de la géographie et de l'histoire de la Belgique.

Le gouvernement est obligé d'entretenir au moins deux écoles normales pour l'enseignement primaire, l'une dans les provinces flamandes, l'autre dans les provinces wallonnes. Dans chaque province, des cours normaux peuvent être adjoints par le gouvernement à l'une des écoles primaires supérieures (1). — Indépendamment de la direction et de la surveillance particulière que le gouvernement exerce sur les écoles primaires supérieures et sur les écoles normales, ces institutions sont soumises au mode de direction et d'inspection ecclésiastiques. — Les instituteurs et les professeurs des écoles normales et des écoles primaires supérieures sont nommés et révoqués par le gouvernement. Il y a dans chaque école normale un ministre du culte, chargé de l'enseignement de la morale et de la religion (2).

101. La loi du 1^{er} juin 1850 a organisé l'enseignement moyen.

Les établissements d'instruction moyenne dépendant, soit du gouvernement, soit de la commune ou de la province, sont soumis au régime de la loi sur l'enseignement moyen. — Les établissements du gouvernement sont de deux degrés : 1^o les écoles moyennes supérieures, sous la dénomination d'athénées royaux ; 2^o les écoles moyennes inférieures, dans lesquelles sont comprises les écoles primaires supérieures et les écoles industrielles et commerciales ; elles portent le titre d'écoles moyennes. — Il y a dix athénées royaux, dont deux dans le Hainaut et un dans chacune des autres provinces. — Le gouvernement est autorisé à élever à cinquante le nombre des écoles moyennes. — Les établissements provinciaux ou communaux d'instruction moyenne ont une organisation analogue à celle des établissements du gouvernement ; ils portent la dénomination de collèges ou d'écoles moyennes provinciales ou communales. — Les résolutions des conseils communaux, portant fondation d'un établissement d'instruction moyenne, sont

(1) Les sièges des deux premières écoles normales ont été fixés à Lierre, pour la partie flamande, et à Mons, pour la partie wallonne du pays (arrêté royal du 10 avril 1843). Plusieurs écoles normales d'instituteurs et d'institutrices ont été créées dans la suite (loi du 29 mai 1866). Voy., pour l'agrégation des écoles normales épiscopales, l'arrêté royal du 15 décembre 1860.

(2) Articles 1, 3, 5-7, 10, 13, 14, 16, 20, 23, 33, 34, 36 de la loi du 23 septembre 1842. Voy. aussi le règlement d'administration générale pour l'exécution de la loi du 23 septembre 1842, approuvé par l'arrêté royal du 10 janvier 1863.

soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, sauf recours au roi, en cas de refus. — Les communes ne peuvent déléguer à un tiers l'autorité que les lois leur confèrent sur leurs établissements d'instruction moyenne. — L'instruction moyenne comprend l'enseignement religieux. — Ne peuvent être nommés aux fonctions de professeur ou de préfet des études dans les athénées royaux et dans les collèges communaux, que les docteurs en philosophie et lettres, les docteurs en sciences et les candidats munis du diplôme de professeur agrégé de l'enseignement moyen du degré supérieur. Les directeurs et les régents des écoles moyennes doivent être porteurs du diplôme de professeur agrégé de l'enseignement moyen du degré inférieur (1). — Le gouvernement peut, sur l'avis conforme du conseil de perfectionnement, dispenser de la condition du diplôme. — La direction des athénées et des écoles moyennes appartient au gouvernement, qui en nomme tout le personnel. — Le gouvernement peut accorder des subsides à des établissements communaux ou provinciaux d'instruction moyenne. Ces subsides sont subordonnés aux conditions suivantes : 1° que l'établissement accepte le programme d'études arrêté par le gouvernement; 2° que les livres employés dans l'établissement, les règlements intérieurs, le programme des cours, le budget et les comptes soient soumis à l'approbation du gouvernement. — Les provinces et les communes soit seules, soit aidées de la province, peuvent créer des établissements d'instruction moyenne, soit du premier, soit du second degré, dont elles ont la libre administration. La nomination des professeurs de ces établissements, ainsi que celle des professeurs des établissements subventionnés par l'Etat, a lieu conformément à la loi communale et à la loi provinciale. — La commune dans laquelle il n'existe ni un athénée royal, ni un collège communal, peut, avec l'autorisation du roi, la députation permanente du conseil provincial entendue, accorder, pour un terme de dix ans au plus, son patronage à un établissement

(1) Les diplômes sont délivrés par un jury spécial et après des examens dont le programme et les frais sont réglés par un arrêté royal. Toute personne peut se présenter aux examens et obtenir ce diplôme, sans égard au lieu où elle a fait ses études (art. 37 de la loi). Voy. le règlement organique du 30 mai 1868.

Un arrêté royal du 4^{er} septembre 1852 a établi à Liège, pour l'enseignement moyen du degré supérieur, une école normale destinée à préparer les élèves aux chaires de langues anciennes, de français, d'histoire et de géographie. Un autre arrêté royal, daté du lendemain, a annexé à l'école du génie civil de Gand une école normale destinée à préparer aux chaires des sciences de l'enseignement moyen des jeunes gens d'une aptitude reconnue.

Un arrêté royal du 8 mai 1874 a annexé à l'école de Liège une section normale spéciale pour la formation de professeurs de langues modernes.

d'instruction moyenne, en lui remettant des immeubles ou des subsides. Cet établissement est soumis au régime d'inspection. — Il y a un inspecteur général et deux inspecteurs. Ils visitent, au moins une fois l'an, les établissements soumis à leur surveillance (1).

105. Les lois du 27 septembre 1835 et du 15 juillet 1849 ont organisé l'enseignement supérieur.

Il y a deux universités entretenues aux frais de l'Etat, l'une à Gand, l'autre à Liège. Chaque université comprend les facultés de philosophie et lettres, des sciences physiques, mathématiques et naturelles, de droit et de médecine. Les facultés des sciences des deux universités sont organisées de manière que la faculté de Gand offre l'instruction nécessaire pour les arts et manufactures, l'architecture civile, les ponts et chaussées, et la faculté de Liège pour les arts et manufactures et les mines (2). — Les professeurs sont nommés par le roi. Des agrégés peuvent être attachés aux universités; ils sont également nommés par le roi et peuvent remplacer les professeurs, en cas d'empêchement légitime. — Les autorités académiques sont le recteur de l'université, le secrétaire, les doyens des facultés, le conseil académique et le collège des assesseurs. — Il y a, près de chaque université, un commissaire du gouvernement, nommé par le roi, sous le titre d'administrateur inspecteur de l'université. — Le gouvernement est chargé de la surveillance et de la direction des universités de l'Etat. — Nul ne peut être nommé professeur s'il n'a le grade de docteur ou de licencié dans la branche qu'il est appelé à enseigner; mais le gouvernement peut accorder des dispenses aux hommes qui ont fait preuve d'un mérite supérieur (3).

106. La loi du 20 mai 1876 a réglé la collation des grades académiques et indiqué les matières assignées à chaque examen.

Il y a pour la philosophie et les lettres, pour les sciences naturelles, pour les sciences physiques et mathématiques, pour le droit et la médecine, la chirurgie et les accouchements, un grade de candidat et un grade de docteur. Il y a de plus un grade de candidat notaire, un grade de candidat en philosophie

(1) Articles 1, 2, 3, 6, 7, 10, 11, 28, 29, 31, 32.

(2) L'école du génie civil, annexée à l'université de Gand, a été instituée par un arrêté royal du 26 septembre 1836. Un arrêté royal du 27 du même mois a institué l'école des arts et manufactures et des mines annexée à l'université de Liège.

(3) Articles 1, 2, 13, 16, 25, 28 de la loi du 27 septembre 1835, réimprimée avec les modifications que lui a fait subir la loi du 15 juillet 1849.

et un grade de pharmacien. — Ces grades sont conférés à la suite d'un examen public sur les matières déterminées par la loi. — Nul ne peut obtenir le grade de candidat en droit s'il n'a obtenu le grade de candidat en philosophie et lettres; celui de candidat en médecine, s'il n'a reçu le titre de candidat en sciences naturelles; celui de pharmacien, s'il n'a reçu le grade de candidat en pharmacie ou celui de candidat en sciences naturelles; celui de docteur dans une science, s'il n'a déjà été reçu candidat dans la même science. — Nul ne peut obtenir le grade de docteur en médecine, en chirurgie et en accouchements, s'il ne justifie qu'il a fréquenté avec assiduité et avec succès, pendant deux ans au moins, la clinique externe, la clinique interne et la clinique des accouchements. Nul ne peut exercer la profession de pharmacien, s'il ne justifie de deux années de stage officinal, fait postérieurement à l'époque où il a obtenu le grade de candidat en pharmacie ou celui de candidat en sciences naturelles.

Les diplômes délivrés soit par une université de l'Etat, soit par une université libre, soit par le jury central, doivent, pour produire leur effet légal, être entérinés par une commission spéciale siégeant à Bruxelles. Cette commission est composée de deux conseillers à la cour de cassation, de deux membres de l'Académie royale de médecine, de deux membres de la classe des lettres et de deux membres de la classe des sciences de l'Académie des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, tous désignés par le gouvernement et nommés pour une année. La commission a pour mission spéciale de constater que les diplômes sont émanés soit d'une université de l'Etat, soit d'une université libre, soit du jury central, et qu'ils ont été délivrés après les examens subis sur les matières et dans les conditions prescrites par la loi. — On considère comme université tout établissement d'instruction supérieure, composé de quatre facultés au moins, enseignant la philosophie et les lettres, les sciences physiques, mathématiques et naturelles, le droit et la médecine, et dont le programme embrasse toutes les matières prescrites par la loi pour les examens dans chacune de ces branches. — Ceux qui n'ont pas de diplôme délivré par une université, de même que ceux dont le diplôme n'est pas admis, ont la faculté de se présenter devant un jury central constitué par les soins du gouvernement et siégeant à Bruxelles. — A cet effet, le gouvernement forme chaque année, pour chaque grade, un jury spécial, de telle sorte que les professeurs de l'enseignement dirigé ou subsidié par l'Etat et ceux de l'enseignement

privé y soient appelés en nombre égal. Le président du jury est choisi en dehors du corps enseignant (1).

107. La même loi du 20 mai 1876 a déterminé les effets légaux des grades académiques. Nul ne peut exercer une profession pour laquelle un grade est exigé par la loi ou en vertu de la loi, s'il n'a obtenu ce grade et l'entérinement de son diplôme conformément à la loi citée. Le gouvernement peut néanmoins accorder des dispenses spéciales pour certaines branches de l'art de guérir, après avoir pris l'avis de la commission médicale de la province dans laquelle les intéressés résident.

Indépendamment des autres conditions établies par la loi, nul n'est admissible aux fonctions qui exigent légalement la possession d'un grade, s'il n'a obtenu ce grade et l'entérinement de son diplôme.

Le gouvernement peut accorder des dispenses aux Belges et aux étrangers porteurs d'un diplôme délivré par une université étrangère. Il a le droit de subordonner cette autorisation à la condition de subir devant le jury du doctorat un examen spécial sur les matières prescrites par la loi et qui ne font pas partie de l'enseignement dans l'université étrangère qui a délivré le diplôme. Le gouvernement est, en outre, autorisé à fixer les conditions d'après lesquelles les femmes peuvent être admises à l'exercice de certaines branches de l'art de guérir.

ARTICLE 18.

La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.

Sommaire.

108. État de l'opinion publique à l'égard de la liberté de la presse, au lendemain de la révolution de Septembre.
109. Le gouvernement provisoire proclame la liberté absolue de la presse.

(1) Voy. l'arrêté royal du 2 octobre 1876, réglant l'exécution de la loi, en ce qui concerne les examens à subir devant les universités de l'État; l'arrêté royal du même jour, réglant les examens à subir devant le jury central; l'arrêté royal du 11 octobre 1877, instituant un examen de docteur en sciences politiques et administratives.

110. Le Congrès national a consacré le même principe. Il n'a fait aucune distinction entre les diverses espèces de publications.
111. Raisons qui s'opposent à ce qu'on exige un cautionnement des écrivains, des imprimeurs ou des éditeurs.
112. L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique.
113. On ne peut pas se prévaloir de la connaissance que l'imprimeur, l'éditeur ou le distributeur aurait eue du caractère criminel de la publication.
114. Les imprimeurs, les éditeurs et les distributeurs peuvent se prévaloir de l'article 18 devant la juridiction civile.
115. L'immunité que l'article 18 accorde aux éditeurs, aux imprimeurs et aux distributeurs n'existe que pour les fonctions matérielles qu'ils ont à remplir. Conséquences de cette règle.
116. Examen de la question de savoir si l'on peut poursuivre simultanément l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur, lorsque l'auteur n'est pas connu et domicilié en Belgique.
117. L'article 18 ne peut être invoqué que par l'imprimeur auquel l'auteur s'est adressé.
118. Les éditeurs et les imprimeurs qui veulent se prévaloir de l'immunité de l'article 18 doivent indiquer l'auteur, au début de la procédure.
119. Le Congrès, avant de se séparer, vota, le 20 juillet 1831, un décret sur la presse.
120. Prescriptions particulières établies par ce décret.
121. Nonobstant la disposition de l'article 44 du décret du 20 juillet 1831, l'imprimeur doit être maintenu en cause lorsque l'auteur de l'écrit, judiciairement reconnu comme tel, n'est pas domicilié en Belgique.
122. Examen de la question de savoir si le publiciste peut être poursuivi devant les tribunaux civils, en réparation du dommage causé par la révélation d'un fait imputé à un fonctionnaire public, avant d'avoir été déclaré coupable de calomnie par un verdict du jury.
123. Position privilégiée assignée à la presse belge.
124. Renvoi pour la définition et les conséquences du délit de presse.

COMMENTAIRE.

108. Il suffit de lire le texte de l'article 18 pour être convaincu que le Congrès national, après avoir proclamé la liberté absolue des opinions, de l'enseignement et des cultes, était fermement résolu à établir le même régime en matière de presse.

Les condamnations encourues par les écrivains patriotes, le rôle prépondérant que les journaux avaient joué dans les événements précurseurs de la révolution, l'attitude hostile et tracassière de la police hollandaise à l'égard des organes de la publicité dans toutes les provinces, l'influence considérable exercée par les doctrines libérales de l'abbé de Lamennais,

toutes ces causes réunies avaient fait de la liberté absolue de la presse l'objet de l'un des vœux les plus ardents de la nation (1).

109. Un des premiers soins du gouvernement provisoire fut de faire disparaître les entraves par lesquelles le pouvoir avait, jusque-là, enchaîné la pensée dans son expression, sa marche et ses développements (2).

La liberté de la presse appartient, en effet, à l'essence même du gouvernement parlementaire. Elle y est le couronnement de toutes les institutions, le complément des libertés publiques, l'intermédiaire le plus prompt et le plus actif entre les gouvernants et les gouvernés. Dans toutes les parties de l'Europe qui ont adopté le régime représentatif, la presse quotidienne est devenue l'arène où se vident les querelles politiques, religieuses et morales. Echo universel de toutes les doctrines, instrument infatigable et puissant de toutes les passions généreuses ou funestes, organe de tous les intérêts moraux et matériels, elle exerce aujourd'hui une influence prépondérante, à laquelle le pouvoir exécutif chercherait en vain à opposer des mesures préventives. Dans toute notre organisation sociale, telle qu'elle a été établie par l'assemblée constituante de 1830, il n'est pas un rouage qui ne soit soumis à son contrôle, pas un germe de prospérité ou de gloire qui n'ait besoin de son appui pour grandir et se procurer l'assentiment des masses.

110. Le Congrès national répondait à la fois aux vœux du peuple et aux exigences du gouvernement parlementaire en proclamant la liberté absolue de la presse. Il n'a fait aucune distinction entre les ouvrages étendus, les brochures, les pamphlets et les journaux. La presse est libre, quelle que soit l'étendue, la forme ou le mode de publication de l'écrit (3).

111. La Constitution ne se contente même pas de s'opposer au rétablissement de la censure. Elle défend, en même temps, d'exiger un cautionnement des écrivains, des imprimeurs ou des éditeurs. On comprend, en effet, que la demande d'un cautionnement excessif pourrait, dans une foule de circonstances, équivaloir à une véritable prohibition. On en trouve plus d'une

(1) Voy., pour l'influence exercée par l'abbé de Lamennais, mes *Études d'histoire contemporaine*, t. I, p. 272; 2^e édit.

(2) Décret du 16 octobre 1830.

(3) Les œuvres de Benjamin Constant renferment une dissertation remarquable sur l'impossibilité d'admettre une distinction entre les divers modes de publication. Voy. *De la Liberté des brochures, des pamphlets et des journaux, considérée sous le rapport de l'intérêt du gouvernement* (t. I, p. 441 et suiv.).

Pour le sens et l'étendue du mot *presse*, voy. les annotations sous l'article 98.

preuve dans l'histoire de la législation française. Une loi du 9 septembre 1835 avait fixé de la manière suivante le cautionnement des journaux qui se publiaient dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne. Si le journal ou l'écrit périodique paraissait plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraisons et irrégulièrement, le cautionnement était de 100,000 francs. Il était de 75,000 fr. si le journal ne paraissait que deux fois par semaine; il était de 50,000 francs si le journal paraissait une fois par semaine. L'adoption d'une mesure analogue aurait, chez nous, pour effet immédiat d'anéantir un grand nombre de publications périodiques. Il est vrai que, par suite de l'absence d'un cautionnement suffisant pour répondre des condamnations éventuelles, les peines encourues n'atteindront, bien souvent, qu'un gérant imaginaire, prête-nom complaisant et intéressé du vrai coupable; mais cet inconvénient n'était pas assez grave, aux yeux des membres du Congrès, pour pouvoir contre-balancer les avantages politiques du système contraire.

112. A cette garantie, dont la nécessité est généralement admise par les partisans du régime parlementaire, la Constitution en ajoute une autre qu'il est, peut-être, plus difficile de légitimer. L'article 18 défend de poursuivre l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique. Cette disposition constitue une dérogation formelle aux principes essentiels du droit pénal, en vertu desquels tous ceux qui ont sciemment aidé ou assisté l'auteur d'un crime ou d'un délit, dans les faits qui l'ont préparé, facilité ou consommé, sont considérés comme complices et, en cette qualité, passibles de peines criminelles ou correctionnelles (1).

La loi fondamentale du royaume des Pays-Bas avait placé l'auteur et les agents auxiliaires sur la même ligne. Son article 227 portait : « Tout auteur, imprimeur, éditeur ou distributeur est responsable des écrits qui blessent les droits soit de la société, soit d'un individu. » Tous ceux qui, à un titre quelconque, avaient coopéré à la rédaction ou même à la gestion d'un journal étaient punis, les uns comme auteurs, les autres comme complices. Les bailleurs de fonds eux-mêmes n'échappaient pas à cette responsabilité collective (2).

La section centrale du Congrès national avait également admis la *preuve de la complicité des imprimeurs, des éditeurs*

(1) Article 66 et suiv. du code pénal.

(2) Voy. le discours de M. J.-B. Nothomb. Huytens, t. I, p. 632.

et des distributeurs, même quand l'auteur était connu et domicilié en Belgique (1); mais ce système rencontra de vives protestations sur tous les bancs de l'assemblée constituante. M. Nothomb s'écria que la section centrale était en contradiction avec elle-même, puisque, d'un côté, elle proscrivait la censure en termes généraux, tandis que, d'autre part, elle soumettait tout écrivain à la censure, presque toujours inintelligente et intéressée, d'un imprimeur préoccupé de sa responsabilité personnelle; c'était, disait-il, remettre en question la liberté même de la presse (2). M. Charles de Brouckere affirma que la censure des imprimeurs, à laquelle on arrive forcément quand on les déclare responsables, est cent fois plus nuisible à la liberté que celle des délégués du pouvoir politique. Il ajouta que c'était déférer aux tribunaux l'appréciation des facultés intellectuelles des imprimeurs et créer ainsi un arbitraire effrayant (3). Accueillant ces protestations et ces raisons, le Congrès, à une grande majorité, vota un amendement de M. Devaux, dont les termes forment aujourd'hui le texte de l'article 18 (4).

113. Les imprimeurs, les éditeurs et les distributeurs ne peuvent donc être poursuivis lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique. Ils échappent à toute responsabilité pénale, même quand ils ont eu connaissance du caractère criminel de la publication. Cette conséquence résulte, à la dernière évidence, de l'abandon de la rédaction primitive et, plus encore, des raisons que les orateurs, partisans de l'amendement de M. Devaux, firent valoir contre l'article proposé par la section centrale.

114. Les imprimeurs, les éditeurs et les distributeurs peuvent même invoquer ce privilège devant les tribunaux civils. Quand l'auteur, présent dans une instance civile, est connu et domicilié en Belgique, ses auxiliaires échappent aux conséquences de l'action en dommages et intérêts intentée du chef d'un préjudice causé par un quasi-délit de presse. Le mot

(1) L'article dont la section centrale demandait l'adoption était ainsi conçu : « Chacun a le droit de se servir de la presse et d'en publier les produits, sans jamais pouvoir être astreint ni à la censure, ni à un cautionnement, ni à aucune autre mesure préventive, et sauf la responsabilité pour les écrits publiés qui blesseraient les droits soit d'un individu, soit de la société. — Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi, sauf la preuve de la complicité. L'imprimeur ne peut être poursuivi qu'à défaut de l'éditeur, le distributeur qu'à défaut de l'imprimeur. » Huytens, t. IV, p. 63.

(2) Huytens, t. I, p. 652.

(3) Idem, t. I, p. 654.

(4) Idem, t. I, p. 642, 653.

« poursuivi » s'applique aussi bien aux poursuites civiles qu'aux poursuites pénales (1).

115. Mais, pas plus dans les matières criminelles que dans les matières civiles, cette importante dérogation aux principes généraux ne doit être exagérée. Le texte exprès et formel de l'article 18 prouve, à la vérité, que l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur, agissant en cette qualité, échappent à toute responsabilité; mais il en serait tout autrement si, quittant le rôle modeste qui leur est assigné, ils devenaient coauteurs ou complices de l'infraction par des faits étrangers à l'exercice légitime de leur profession. Aussitôt qu'ils abandonnent les fonctions matérielles qu'ils ont à remplir, pour coopérer à la rédaction même de l'écrit, ils sont évidemment soumis aux règles du droit commun. Ils sont alors responsables, au même titre que tous les autres citoyens. L'article 18 ne proclame pas l'abrogation générale et absolue, en matière de presse, de toutes les règles du code pénal relatives à la participation criminelle. L'imprimeur qui aurait payé un folliculaire pour diffamer un citoyen invoquerait en vain l'immunité constitutionnelle de la presse (2).

Il faut toutefois se rappeler que l'article 100 du code pénal belge ne permet pas d'appliquer aux lois particulières les règles tracées, en matière de complicité, par le chapitre VII du premier livre de ce code. Il y a donc ici une importante distinction à faire entre les délits de presse prévus par le code pénal et ceux qui sont prévus par des lois spéciales (3).

116. Une question plus difficile à résoudre consiste à savoir quelle est, au point de vue de la responsabilité légale, la position de l'éditeur, de l'imprimeur ou du distributeur, quand l'auteur n'est pas connu et domicilié en Belgique. Peut-on, dans ce cas, les poursuivre simultanément, ou bien faut-il mettre hors de cause le distributeur qui indique un imprimeur et l'imprimeur qui indique un éditeur domicilié en Belgique?

La dernière partie de l'article proposé par la section centrale portait : « L'imprimeur ne peut être poursuivi qu'à défaut de « l'éditeur, le distributeur qu'à défaut de l'imprimeur. » C'était,

(1) Schuermans, *Code de la presse*, p. 306. Dissertation publiée dans la *Belgique jud.*, t. XIV, p. 1009. Cour de Bruxelles, 27 février 1847.

(2) Voy. cour de Bruxelles, 24 janvier 1852; cour de Gand, 24 juin 1853; Cass. Bruxelles, 14 février 1853, 24 octobre 1866; cour d'assises du Brabant, 2 avril 1838. Ch. Laurent, *Études sur les délits de presse*, p. 65, 76. Voy. encore Nypels. *Législation criminelle de la Belgique*, t. II, p. 689, 693.

(3) Au point de vue de la raison et des principes généraux du droit, cette distinction peut être critiquée; mais elle est positivement imposée par l'article 100 du code pénal.

suivant une expression caractéristique de M. Charles de Brouckere, une responsabilité par cascades (1).

La question était ainsi nettement résolue; mais l'article proposé par la section centrale fut écarté, parce que le Congrès voulait laisser à la législature ordinaire la faculté de fixer définitivement l'ordre des responsabilités (2).

Si l'on ne devait consulter que les règles ordinaires d'interprétation, on pourrait, sans hésiter un seul instant, répondre que, dans l'hypothèse posée, rien ne s'oppose à la poursuite simultanée de l'éditeur, de l'imprimeur et du distributeur. L'article 18 de la Constitution renferme évidemment une disposition exceptionnelle, applicable au cas où l'auteur est connu et domicilié dans le pays. Or, comme il est de principe que les exceptions ne doivent jamais être étendues, on arriverait naturellement à conclure que, hors du cas expressément prévu par le législateur constituant, on doit ici, comme partout ailleurs, appliquer les règles générales du droit pénal sur la perpétration des délits, règles qui exigent que chaque agent réponde des actes qui lui sont personnels.

Mais le doute résulte de ce que rien ne prouve que le Congrès, en écartant la proposition de la section centrale, ait voulu condamner le système de la « responsabilité par cascades (3). » L'article 18 de la Constitution renferme une proposition disjonctive, et ses derniers mots se trouvent au singulier. Bien plus, le rédacteur de cet article, M. Devaux, a dit expressément que la poursuite de l'imprimeur n'est jamais permise que dans le cas où il est impossible de découvrir l'éditeur (4). Il a ajouté que la justice doit, en matière de presse, se contenter d'une seule victime (5). Il a dit encore qu'il fallait empêcher le retour au système hollandais, suivant lequel tous ceux qui, à un titre quelconque, participaient sciemment à la publication d'un écrit délictueux étaient poursuivis et condamnés, les uns comme auteurs, les autres comme complices (6). On en a conclu que la responsabilité résultant de la publication d'un écrit est à la fois successive et isolée; que le courant de cette responsabilité va du distributeur à l'imprimeur, de celui-ci à l'éditeur, et enfin de l'éditeur à l'auteur, de telle sorte que la justice ne peut

(1) Huyttens, t. IV, p. 63; t. I, p. 654.

(2) Discours de M. Ch. de Brouckere. Huyttens, t. I, p. 654.

(3) Huyttens, *ibid.*

(4) *Idem*, t. I, p. 657.

(5) *Idem*, t. I, p. 643.

(6) *Idem, ibid.* — Voy., pour la législation néerlandaise, Ch. Laurent, *Études sur les délits de presse*, p. 64.

jamais atteindre que ceux qui se trouvent au même niveau (1).

117. Au surplus, l'article 18 de la Constitution ne concerne que l'imprimeur auquel l'auteur de l'écrit a eu recours et qui n'a été que son instrument. L'immunité consacrée par cet article ne s'étend pas à l'imprimeur qui, sans aucune intervention de l'auteur, a jugé bon de reproduire un écrit susceptible de provoquer des poursuites. Cet imprimeur agit pour son propre compte et doit évidemment subir les conséquences de sa responsabilité personnelle. Il commet le délit de reproduction, aujourd'hui prévu à l'article 451 du code pénal. Le législateur constituant a tenu compte des rapports de l'imprimeur avec l'auteur; il n'a pas voulu que le dernier subit la censure du premier et rencontrât de la sorte un obstacle sérieux à la publication de son œuvre. Il en résulte clairement que, partout où ces rapports entre l'auteur et l'imprimeur n'existent pas, les motifs qui ont déterminé le vote du Congrès ne sauraient être invoqués (2).

118. Il est également certain que les éditeurs et les imprimeurs, qui veulent se prévaloir de l'immunité consacrée par l'article 18, doivent désigner l'auteur au début de la procédure. Si déjà, dans leurs conclusions au fond, ils ont accepté la responsabilité de l'écrit, ils ne sont plus recevables à demander leur mise hors de cause, en désignant tardivement un prétendu auteur consentant à se substituer à eux (3). A plus forte raison doit-il en être ainsi quand ils se sont laissé condamner en première instance, sans faire la désignation de l'auteur. L'auteur lui-même ne serait pas recevable à intervenir en appel, pour assumer tardivement la responsabilité de l'écrit et dégager l'imprimeur (4).

119. Réservant à un examen ultérieur le caractère et la répression des délits de presse (5), nous nous bornerons à rappeler ici que le Congrès national, dans sa dernière séance, celle du 20 juillet 1831, vota un décret sur la presse. L'article 14 de ce décret a été abrogé par l'article 299 du code pénal, et ses articles 1, 4, 5, 6, 10, 12 et 15 ont été modifiés par les articles 66, 85, 446, 447, 449 et 450 du même code (6).

120. Ce décret établit deux prescriptions spéciales, l'une

(1) Schuermans, *Code de la presse*, p. 366 et suiv.

(2) Cour de Gand, 21 mai 1839.

(3) Cass. Bruxelles, 7 juillet 1873. Cour de Bruxelles, 15 décembre 1852 et 4 février 1854.

(4) Cour de Bruxelles, 22 juillet 1862.

(5) Voy. les annotations sous l'article 98.

(6) Le décret, voté d'abord sous la réserve de sa révision par la législature, a été maintenu

d'un an et l'autre de trois mois. Il est évident que cette dérogation au droit commun doit être soigneusement renfermée dans les limites que le décret lui assigne. Les délits que le décret n'a pas prévus, quoique commis par la voie de la presse, restent soumis aux règles établies par le code d'instruction criminelle (1).

en vigueur par la loi du 6 juillet 1832. Nous croyons utile de reproduire ici les articles qui n'ont pas été modifiés par le code pénal.

Art. 2. Quiconque aura méchamment et publiquement attaqué la force obligatoire des lois, ou provoqué directement à y désobéir, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans.

Cette disposition ne préjudiciera pas à la liberté de la demande ou de la défense devant les tribunaux ou toutes autres autorités constituées.

Art. 3. Quiconque aura méchamment et publiquement attaqué soit l'autorité constitutionnelle du roi, soit l'inviolabilité de sa personne, soit les droits constitutionnels de sa dynastie, soit les droits ou l'autorité des Chambres, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans. (Voy. les articles 3 et 9 de la loi du 9 avril 1847).

Art. 7. Le prévenu qui vaudra user de la faculté accordée par l'article 5 (art. 447, § 1^{er} du code pénal) devra, dans la quinzaine qui suivra la notification de l'ordonnance ou de l'arrêt de renvoi, outre l'augmentation d'un jour par trois myriamètres de distance de son domicile, faire signifier au ministère public et à la partie civile : 1^o les faits articulés et qualifiés dans l'ordonnance ou l'arrêt, desquels il entend prouver la vérité; 2^o la copie des pièces dont il entend faire usage, sans qu'on soit obligé de les faire timbrer ou enregistrer pour cet objet; 3^o les noms, professions et demeures des témoins par lesquels il entend faire sa preuve.

Cette signification contiendra élection de domicile dans la commune où siège le tribunal ou la cour; le tout à peine de déchéance.

Art. 8. Dans un délai pareil et sous la même peine, le ministère public et la partie civile seront tenus de faire signifier au prévenu, au domicile élu, la copie des pièces et les noms, professions et demeures des témoins par lesquels ils entendent faire la preuve contraire, également sans nécessité de soumettre, pour cet objet, les pièces au timbre ou à l'enregistrement.

Art. 9. Le prévenu d'un délit, commis par la voie de la presse, et n'entraînant que la peine de l'emprisonnement, ne pourra, s'il est domicilié en Belgique, être emprisonné avant sa condamnation contradictoire ou par contumace. Le juge, dans ce cas, ne décernera contre lui qu'un mandat de comparution, qui pourra être converti en mandat d'amener, s'il fait défaut de comparaitre.

Art. 11. Dans tous les procès pour délits de la presse, le jury, avant de s'occuper de la question de savoir si l'écrit incriminé renferme un délit, décidera si la personne présentée comme auteur du délit l'est réellement. L'imprimeur poursuivi sera toujours maintenu en cause, jusqu'à ce que l'auteur ait été judiciairement reconnu tel.

Art. 12. La poursuite des délits prévus par les articles 2, 3 et 4 du présent décret (art. 446 du code pénal) sera prescrite par le laps de trois mois, à partir du jour où le délit a été commis ou de celui du dernier acte judiciaire; celle des délits prévus par l'article 1^{er} (art. 66, § 5 du code pénal) se prescrira par le laps d'une année.

Art. 13. Toute personne citée dans un journal, soit nominativement, soit indirectement, aura le droit d'y faire insérer une réponse, pourvu qu'elle n'excède pas mille lettres d'écriture, ou le double de l'espace occupé par l'article qui l'aura provoquée. Cette réponse sera insérée, au plus tard, le surlendemain du jour où elle aura été déposée au bureau du journal, à peine, contre l'éditeur, de vingt florins d'amende pour chaque jour de retard.

Art. 15. L'article 463 (aujourd'hui 85) du code pénal, est applicable aux dispositions de la présente loi.

(1) La cour de cassation s'est prononcée dans ce sens par ses arrêts du 3 avril 1841 et du 9 mars 1871.

Il en est même ainsi pour l'action publique et l'action civile en insertion forcée, parce que l'article 43 du décret n'est pas compris dans l'énumération de l'article 42 (Cass. Brux.,

121. Il ne faut pas non plus qu'on exagère la portée de l'article 11 du décret, ainsi conçu : « Dans tous les procès pour « délits de presse, le jury, avant de s'occuper de la question « de savoir si l'écrit incriminé renferme un délit, déclarera si « la personne présentée comme auteur du délit l'est réelle- « ment. L'imprimeur sera toujours maintenu en cause, jusqu'à « ce que l'auteur ait été judiciairement reconnu tel. »

On a prétendu que, depuis la mise en vigueur de cet article, l'imprimeur ou l'éditeur ne peut plus être maintenu en cause aussitôt que l'auteur de l'écrit incriminé est judiciairement « reconnu » en Belgique, alors même qu'il serait domicilié à l'étranger. Ce système est évidemment erroné. L'article 11 du décret ne peut être pris isolément; il doit être combiné avec l'article 18 de la Constitution. Admettre le système contraire, ce serait encourager les écarts de la presse et rendre leur punition presque toujours impossible, puisqu'il suffirait de recourir à un pamphlétaire étranger pour déverser impunément l'outrage et la calomnie sur les citoyens les plus recommandables. Le décret exige qu'on décide d'abord si la personne présentée comme auteur l'est réellement, avant d'aborder l'examen de la criminalité de l'écrit; il ordonne que l'imprimeur soit toujours maintenu en cause jusqu'à ce que cette question préalable ait été vidée; mais ses prescriptions ne vont pas au delà de l'accomplissement de cette formalité préliminaire. Il ne s'oppose, en aucune manière, à ce que l'instruction se poursuive contre l'imprimeur, dans le cas où l'auteur, quoique judiciairement reconnu, est domicilié à l'étranger (1).

122. Un autre problème de droit constitutionnel présente, au moins en théorie, trop d'importance pour être laissé dans l'oubli.

Le décret du 20 juillet 1831, tenant compte des prescriptions impératives des articles 18 et 98 de la Constitution, exige qu'un vote affirmatif du jury précède toute condamnation du chef d'un délit commis par la voie de la presse. De là est née l'importante question de savoir si, avant d'avoir été déclaré coupable de calomnie ou de diffamation par un verdict du jury, le publiciste peut être poursuivi devant les tribunaux civils, en réparation du dommage causé par la révélation de faits qu'il impute à un fonctionnaire public.

13 décembre 1848). Voy. nos annotations sous l'article 98 et, pour les autres questions soulevées au sujet de la prescription en matière de presse, Schuermans, *Code de la presse*, p. 302 et suiv.

(1) Cour d'assises de Gand, 13 mars 1841.

La solution affirmative a été généralement admise par la doctrine et par la jurisprudence. L'article 4 du code de procédure pénale permet de poursuivre, indépendamment de l'action publique, la demande en réparation du dommage causé par un crime ou un délit. L'article 1382 du code civil porte, en termes formels, que tout fait qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. L'article 358 du Code d'instruction criminelle investit les cours d'assises du droit de condamner l'accusé à des dommages et intérêts, même quand il a été déclaré non coupable par le jury. Cet article ne distingue pas entre les divers faits dont la cour d'assises peut être saisie ; la généralité de ses termes n'admet aucune restriction, aucune exception.

Les mêmes principes doivent naturellement recevoir leur application quand l'action publique n'a pas été intentée. On chercherait en vain un texte de loi dérogeant ici à l'article 1382 du code civil ou enlevant aux juges civils, en matière de presse, la faculté de condamner à des dommages et intérêts le journaliste qui n'a pas été préalablement traduit devant la justice répressive.

On peut ajouter que le Congrès national ne s'est pas occupé de l'action civile dérivant d'un délit ou d'un quasi-délit de presse. Il n'avait d'autre mobile, d'autre but que l'anéantissement des abus qui s'étaient produits sous le régime néerlandais. Pendant les quinze années du règne de Guillaume I^{er}, les poursuites pénales avaient été seules connues. Les annales de la jurisprudence ne fournissent pas d'exemple d'une action en réparation civile intentée par la partie lésée. Le Congrès a fait une loi politique ; il n'a pas modifié les lois qui règlent les intérêts privés des citoyens. Ces intérêts sont restés sous la protection du droit commun (1).

Au point de vue des exigences du droit positif, il est difficile de combattre ce système. Il est l'application fidèle des règles consacrées par la législation nationale (2).

Mais la question change de face, et l'on arrive à une tout autre solution lorsque, laissant de côté les exigences de la législation existante, on se demande si cette doctrine se trouve réellement en harmonie avec les garanties sérieuses et durables dont le Congrès national a voulu doter la presse.

Il est très-vrai que le Congrès national, en déclarant le jury obligatoire en matière de presse, ne s'est pas préoccupé du

(1) Cass. Bruxelles, 24 janvier 1863. Schuermans, *Code de la presse*, p. 285.

(2) Nous avons à tort soutenu l'opinion contraire dans la première édition de ce commentaire.

sort de l'action privée, séparément déférée à la juridiction civile. Avant 1830, au milieu de cette avalanche de poursuites qui devint l'une des causes déterminantes de la révolution de Septembre, personne n'avait songé à réprimer les écarts de la presse au moyen d'une demande en réparation portée devant les tribunaux civils. On persécutait, on condamnait, on bannissait les journalistes; mais on n'avait pas encore découvert le moyen de les ruiner par des dommages et intérêts, de les priver de leur liberté à l'aide de la contrainte par corps, sans même se donner la peine de provoquer une déclaration de culpabilité (1). Constamment occupé du redressement des griefs qui avaient amené la dissolution du royaume des Pays-Bas, le Congrès n'eut pas à protester contre un abus inconnu à l'époque de sa réunion. Sous ce rapport, on peut dire que la question est restée indécise, surtout pour le cas où l'écrit incriminé ne constitue qu'un acte simplement dommageable.

Mais on peut se demander, à bon droit, si le Congrès national n'eût pas pris une attitude toute différente s'il avait prévu qu'on écarterait bientôt, dans la plupart des cas, la juridiction tutélaire du jury, par la substitution de l'action civile à l'action pénale,

Il n'y a ni présomption ni légèreté à affirmer que, si le problème avait été posé au Congrès national dans les termes où il se présente aujourd'hui, il eût été incontestablement résolu dans un sens favorable aux journalistes. En déclarant le jury obligatoire en matière de presse, on voulait accorder à celle-ci une garantie sérieuse et complète. Quelle eût été l'attitude de notre patriotique assemblée constituante en face de l'orateur qui, possédant la prescience de l'avenir, se serait écrié : « Venez-vous qu'à côté du délit de presse existe le fait dommageable commis par la voie de la presse. On se servira de ce dernier pour ruiner le journaliste par des dommages et intérêts, pour le priver de sa liberté à l'aide de la contrainte par corps. Voulez-vous que ce double but puisse être atteint, sans l'intervention du jury dont vous faites le juge naturel des abus commis par la voie de la presse? » Les sentiments d'indépendance et de liberté qui régnaient sur tous les bancs eussent promptement dicté la réponse. Quand le Congrès statua que la presse est libre, il voulait la liberté la plus large et la plus complète, sous la sauvegarde du jury. S'il avait pu prévoir

(1) On sait que la loi du 27 juillet 1871 maintient la contrainte par corps pour le recouvrement des dommages et intérêts prononcés, soit pour un fait prévu par la loi pénale, soit pour un acte illicite commis méchamment ou de mauvaise foi (art. 2 et 3).

le régime que le système des poursuites civiles devait bientôt imposer à nos publicistes, ce système eût été impitoyablement proscrit. L'assemblée constituante belge de 1831, agissant comme l'assemblée constituante française de 1848, eût placé, dans le texte même de la loi fondamentale, un article ainsi conçu : « Le jury statue seul sur les dommages et intérêts réclamés pour *faits* ou *délits* de presse (1) ».

Il existe une autre considération qu'il importe, au plus haut degré, de ne jamais perdre de vue chez les peuples qui vivent sous le régime parlementaire. Ainsi que le disait un jour l'un des membres les plus autorisés du parlement belge, la magistrature, par cela même qu'elle a une mission délicate et des plus élevées à remplir dans notre ordre social, doit rester à l'abri de tout soupçon de passion politique (2). Or, l'écrit où l'on dénigre la vie publique des citoyens, alors même qu'il échappe au texte de la loi pénale, présente toujours un caractère politique plus ou moins prononcé. Les magistrats, quelles que soient leurs lumières, leur prudence et leur impartialité, s'exposent inévitablement aux critiques, aux soupçons et aux haines d'une partie des lutteurs, quand ils se prononcent entre les prétentions contradictoires du journaliste et de son adversaire politique. C'est un danger que les chefs les plus éminents de la magistrature française s'empressèrent de signaler avec autant d'éloquence que d'énergie, lorsque des fonctionnaires publics, préluant à l'introduction d'une jurisprudence aujourd'hui généralement admise chez nous, trouvèrent le moyen d'échapper au contrôle du jury, en donnant à leurs réclamations la forme, en apparence inoffensive, d'une action purement civile. Qu'on nous permette de reproduire ici les remarquables paroles prononcées à ce sujet par M. Borelly, procureur général près la cour d'appel d'Aix. « Un inconvénient, - dit-il, résulte de cette jurisprudence; il est immense, il est - des plus déplorable. Cet inconvénient est celui de jeter la - magistrature dans l'arène politique, de la mêler aux agita- - tions, à toutes les passions des partis, et de la dépouiller - ainsi de ce caractère d'impartialité qui est à la fois sa sauve- - garde et sa gloire. La loi a voulu que la magistrature restât - pure et indépendante, isolée dans sa haute sphère et immuable - comme la justice dont elle rend les oracles; l'indépendance - et l'impartialité de la magistrature sont la plus ferme et la

(1) Article 84 de la Constitution française de 1848.

(2) Discours prononcé par M. Dolez, dans la séance du 23 novembre 1865 (*Annales parlementaires*, p. 36).

« plus solide garantie des citoyens. Eh quoi! au moyen de ce
 « détour subtil, de cette distinction sophistique entre le délit
 « et le fait dommageable, les compétences seront bouleversées,
 « l'ordre des juridictions détruit, le vœu et l'esprit de la loi
 « complètement éludés! Le juge civil, que la loi n'a pas voulu
 « constituer juge des procès politiques, en décidera seul exclu-
 « sivement; et il suffira au fonctionnaire qui se prétendra dif-
 « famé de convertir une question d'honneur en une question
 « d'argent, pour transporter au juge civil toutes les attribu-
 « tions du jury et rendre ainsi complètement illusoires les ga-
 « ranties que la loi a voulu donner à l'écrivain. La presse est
 « le grand champ de bataille des partis; c'est par elle qu'ils
 « vivent, qu'ils parlent, qu'ils communiquent, qu'ils s'attaquent
 « et se défendent; c'est par elle qu'ils agissent sur l'opinion,
 « expriment leurs idées, leurs sentiments, leurs passions, et
 « s'efforcent de les faire passer dans les masses. Et c'est dans
 « cette arène brûlante que l'on veut précipiter la magistrature;
 « dans cette arène où elle ne pourrait descendre sans perdre
 « ce qui fait sa dignité et sa gloire, nous voulons dire son
 « calme et son impartialité! Le magistrat est aussi citoyen; il
 « a, lui aussi, ses opinions politiques. Comme magistrat, il est
 « fonctionnaire public, à une époque où il n'est pas encore
 « défendu d'avoir de l'ambition et d'aspirer à un avancement
 « légitime. Dès lors son caractère de juge impartial et indé-
 « pendant n'est-il pas gravement compromis, s'il est appelé à
 « juger un écrivain dont les opinions sont directement opposées
 « aux siennes, ou dont les écrits auraient attaqué le gouver-
 « nement ou même quelque personnage puissant ou en crédit?
 « Dès lors, que deviendront son impartialité et sa justice? Ne
 « serait-il pas placé entre son intérêt et son devoir, entre ses
 « passions, ses opinions et sa conscience de juge? N'est-il pas
 « à craindre qu'il ne succombe? Et s'il résiste, s'il parvient à
 « tenir la balance d'une main ferme et assurée, le soupçon
 « injurieux n'ira-t-il pas encore l'atteindre? L'esprit de parti,
 « si défiant, si injuste, si passionné, n'ira-t-il pas jusqu'à prêter
 « à sa conduite les motifs les plus intéressés, les plus vils, à
 « expliquer un acquittement ou une condamnation par des
 « vues d'ambition, de servilité ou autres, toutes également
 « étrangères à la justice? Une grave atteinte sera donc portée
 « à cette considération si essentielle à la magistrature et qui
 « lui est due à tant de titres (1). »

1) *Belgique judiciaire*, t. V, p. 1513 et suiv.

M. Borelly se place, il est vrai, dans l'hypothèse où l'action civile a pour fondement le dommage causé par un délit de presse. Mais les inconvénients qu'il signale à l'attention de la magistrature de son pays sont absolument les mêmes quand il s'agit de la réparation du préjudice causé par un fait simplement dommageable, aussitôt que ce fait se trouve en rapport avec la vie publique du plaignant. Alors, comme nous l'avons déjà dit, la contestation présente inévitablement un caractère politique plus ou moins prononcé. Toute démonstration à cet égard est surabondante.

Il est possible, probable même que le Congrès national, si la question eût été soulevée en 1830, se serait refusé à accorder des garanties spéciales à l'auteur d'imputations exclusivement dirigées contre la vie privée des citoyens; mais il eût certainement exigé une déclaration affirmative du jury en cas d'attaques dirigées contre les agents de l'autorité publique, pour des faits relatifs à leurs fonctions officielles; il eût exigé cette déclaration, non-seulement pour les actes incriminés par le code pénal, mais aussi pour les faits simplement dommageables rentrant dans les prévisions de l'article 1382 du code civil.

Quelques membres de la Chambre des représentants ont présenté, en 1866, un projet de loi qui nous semble répondre aux véritables exigences du système consacré par la Constitution. Ils voulaient, en premier lieu, que l'action civile dérivant d'un délit de presse fût toujours portée devant la cour d'assises et que l'accusé ne fût jamais condamné à des dommages et intérêts, sans avoir été déclaré coupable par le jury. Ils voulaient, en second lieu, que dans le cas où l'écrit, sans tomber dans les prévisions de la loi pénale, serait de nature à nuire à autrui, toute condamnation à des dommages et intérêts fût précédée d'une réponse affirmative du jury sur l'existence du préjudice causé au plaignant. Ils ne faisaient d'exception à ces règles que pour les imputations et les faits rentrant exclusivement dans le domaine de la vie privée. Ce projet de loi est demeuré sans suite (1).

123. Il est vrai que, malgré cette lacune, la presse occupe en Belgique une position largement privilégiée. Le jury est obligatoire en matière de presse (2), et la procédure à huis clos ne peut être ordonnée qu'à l'unanimité des juges (3). La déten-

(1) Voy. le rapport déposé sur le bureau de la Chambre, le 41 avril 1866 (n° 444).

(2) Article 98 de la Constitution.

(3) Article 96 de la Constitution.

tion préventive est interdite pour les délits de presse (1), et le prévenu doit avoir, à la cour d'assises, une place distincte de celle des autres accusés (2). Enfin, pour toute une série de délits, la prescription de l'action publique a été considérablement abrégée (3).

124. Nous examinerons, sous l'article 98, les questions qui se rattachent à la définition et aux conséquences du délit de presse.

ARTICLE 19.

Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.

Sommaire.

- 125. Système adopté par le Congrès national. — Analyse des discussions de l'Assemblée.
- 126. L'article 19 ne s'occupe pas des réunions en plein air qui ont pour objet les cérémonies du culte à l'extérieur des temples.
- 127. L'article 19 de la Constitution n'a pas enlevé aux autorités communales les attributions de police sur les lieux publics, qui leur sont reconnues par des lois particulières.

COMMENTAIRE.

125. Le projet de la section centrale portait : « Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se soumettant aux lois. Aucune autorisation préalable ne peut être requise. »

Deux amendements furent présentés dans le cours des débats. L'un tendait à faire remplacer les mots : *en se soumettant aux lois*, par ceux-ci : *en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à*

(1) Quand le prévenu est domicilié en Belgique, elle n'est autorisée que pour les crimes de presse (art. 9 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse).

(2) Article 8 du décret du 20 juillet 1831 sur le jury.

(3) Voy., ci-dessus, p. 84 et 85.

une autorisation préalable. L'autre était ainsi conçu : « Les
« Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans
« armes. Il ne peut être requis d'autorisation préalable que
« dans les cas et de la manière à déterminer par la loi (1). »

Le premier de ces amendements fut adopté, malgré l'opposition de quelques membres qui le repoussaient comme peu compatible avec les principes qu'on venait de proclamer en matière d'enseignement, de culte et de presse. Il forme le premier paragraphe de l'article 19.

Le second amendement fut énergiquement défendu par quelques orateurs. « Je crois, disait M. de Langhe, que l'article, tel qu'il est proposé par la section centrale, présente un sens trop absolu, et qu'en certaines circonstances, dont il est impossible de peser en ce moment la gravité, il faut donner à la loi la faculté de modifier et même de restreindre le droit qu'ont les Belges de s'assembler. On dira que, s'il se commet des délits dans ou à l'occasion de ces assemblées, ils seront réprimés par la loi pénale. Mais les assemblées peuvent être très-nombreuses; elles peuvent même s'élever à plusieurs milliers d'individus, et le mal qui en résulterait pourrait être de nature à ébranler la société jusque dans ses fondements; et c'est, à mon avis, ce qu'il faut empêcher, fût-ce même par des mesures préventives. » A l'appui du même système, un député du Hainaut, M. Blargnies, cita, comme un exemple frappant des abus que les rassemblements peuvent entraîner, des faits qui s'étaient maintes fois produits dans sa province. « Nous avons dans le Hainaut, disait-il, 60,000 ouvriers pour exploiter les houilles. Ces ouvriers se coalisent lorsqu'ils veulent faire hausser le prix de leurs journées. Si vous permettez aux citoyens de se rassembler sans autorisation, qu'arrivera-t-il? C'est que quand le travail pressera le plus, ils se coaliseront sans craindre de pouvoir en être empêchés, et résisteront d'autant plus qu'ils sauront que l'autorité aura été désarmée par la Constitution. De là la ruine des établissements industriels... » L'assemblée paraissait indécise, lorsqu'un troisième amendement, présenté par M. Devaux, vint réunir les suffrages de la majorité. Cet amendement, qui est devenu le second paragraphe de l'article 19, portait : « Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police (2) ».

126. Nous avons déjà fait remarquer que l'article 19 ne

(1) Huyttens, t. I, p. 660.

(2) Idem, *ibid.*, p. 660 et suiv.

renferme aucune dérogation au principe général de l'article 14, qui garantit le libre accomplissement des cérémonies religieuses à l'extérieur des temples (1). Il suffit de jeter un coup d'œil sur les discours des orateurs qui ont pris part aux débats, pour être pleinement convaincu qu'il ne s'agit pas ici de rassemblements qui ont pour objet l'exercice public d'un culte. M. Blargnies se prévaut du danger des coalitions ; il montre les 60,000 ouvriers mineurs du Hainaut tumultueusement réunis sur les places publiques pour réclamer une augmentation de salaire. M. Lehon parle de masses dangereuses à l'ordre social qui se meuvent et se révoltent sous l'impulsion pernicieuse d'orateurs populaires. Le baron de Sécus signale la nécessité de prévenir les rassemblements révolutionnaires qui occasionnent des meurtres et bouleversent la société. M. Barthélemy appelle l'attention de l'assemblée sur les 40,000 anarchistes qui, pendant trois jours, avaient fait des promenades menaçantes sur le pavé de Paris. On cherche vainement une phrase, un mot, une allusion quelconque qui puisse faire supposer qu'on ait, un seul instant, songé à l'exercice du culte hors des églises (2).

La répartition des votes fournit elle-même un argument décisif en faveur de notre opinion. Parmi les membres qui se prononcèrent en faveur de l'amendement de M. Devaux, on voit figurer la plupart des orateurs catholiques qui, six jours auparavant, avaient appuyé de toutes leurs forces l'amendement du comte de Theux. Le 21 décembre, ils avaient décidé que le législateur lui-même devait être dépouillé du droit de prendre des mesures préventives contre l'exercice du culte en dehors des temples. Comment auraient-ils, le 27 décembre, consenti à remettre ce droit de réglementation aux mains de la police communale (3)?

127. Mais, d'autre part, en reconnaissant aux citoyens le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, l'article 19 de la Constitution n'a pas enlevé aux autorités communales la police des lieux publics, que les lois antérieures avaient placés sous leur surveillance (4). Cet article ne met donc pas obstacle à ce que les conseils communaux adoptent des règlements qui soumettent à une autorisation préalable l'ouverture des bals

(1) Voy., ci-dessus, p. 51.

(2) Huytens, t. I, p. 660 et suiv.

(3) Idem. *ibid.*, p. 665.

(4) Voy. les lois des 14 décembre 1789, 16-20 août 1790, 22 juillet 1791, 6 mars 1818 et 30 mars 1836.

publics et d'autres réunions analogues. Le droit constitutionnel de s'assembler paisiblement et sans armes n'a rien de commun avec la police des lieux publics et le droit de prendre des mesures dans l'intérêt de la tranquillité des habitants. L'autorité municipale est essentiellement chargée de ce soin et, par suite, investie du pouvoir de prescrire les mesures nécessaires (1).

ARTICLE 20.

Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.

Sommaire.

- 128. Aperçu historique.
- 129. Système inauguré par le gouvernement provisoire.
- 130. Système consacré par le Congrès national.
- 131. L'article 20 n'a pas pour effet d'accorder aux associations légalement constituées les privilèges attachés à la qualité de personne civile.
- 132. L'article 20 doit être combiné avec les dispositions du décret du 16 octobre 1830.

COMMENTAIRE.

128. En France, la loi du 13 juin 1793 avait proclamé le droit absolu des citoyens de se réunir en sociétés populaires ; mais, à cette époque orageuse, les excès et les désordres amenés par les passions déchaînées ne tardèrent pas à faire apercevoir, chez nos voisins, de graves dangers dans cette liberté illimitée du droit d'association. Bientôt la Constitution de l'an 11 vint prohiber toute association contraire à l'ordre public, ainsi que toute correspondance et affiliation entre les associations licites (2). Ces restrictions ayant encore été jugées insuffisantes, la loi du 7 thermidor an v frappa d'une prohibition provisoire toute société particulière s'occupant de questions politiques. Enfin, parut l'article 291 du code pénal de 1810, portant que « nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société (3) ».

(1) Cass., Bruxelles, 27 mai 1835, 17 mai 1869.

(2) Articles 360-362.

(3) Voy. les articles 78, 94, 96 et 97 de la loi communale du 30 mars 1836. Voy. aussi la loi

129. Cette disposition réactionnaire, dont le gouvernement hollandais avait largement abusé, ne pouvait rester en vigueur après l'émancipation politique du pays. Dès le 16 octobre 1830, le gouvernement provisoire fit disparaître tous les obstacles qui entravaient l'exercice du droit de s'associer dans un but politique, religieux, philosophique, littéraire, industriel et commercial (1).

L'opinion publique accueillit ce décret avec une faveur marquée. L'association est, en effet, un besoin inhérent à la nature de l'homme. Seul, isolé, il ne peut rien; sa faiblesse s'agite en vain dans son isolement et rencontre à chaque pas des obstacles insurmontables. Mais si, pénétré de son insuffisance personnelle, il unit ses efforts à ceux de ses semblables; s'il joint son intelligence et ses forces à l'intelligence et aux forces des hommes qui partagent ses goûts et éprouvent les mêmes besoins, il existe, dans l'ordre matériel, bien peu d'objets que la Providence ait placés en dehors de son atteinte.

L'esprit d'association est la source la plus abondante de la prospérité publique. L'industrie, le commerce, l'enseignement public, la science même, pour prospérer et grandir, exigent que l'homme appelle à son aide l'action puissante et féconde de l'association.

130. Le Congrès national ne pouvait méconnaître ces vérités sociales. L'article 20 place le droit d'association au nombre des principes constitutionnels. Il déclare que les Belges ont le droit de s'associer, et il ajoute que ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. C'est une nouvelle et courageuse application du système déjà suivi à l'égard des cultes, de l'enseignement et de la presse.

131. Le projet élaboré par la section centrale contenait, en outre, les paragraphes suivants : « Les associations ne peuvent

des 16-24 août 1790, tit. II, art. 3, nos 2 et 3; la loi du 22 juillet 1791, art. 46, et celle du 6 mars 1818, art. 4.

(1) Voici ce décret mémorable :

« Le gouvernement provisoire,

« Considérant que les entraves mises à la liberté d'association sont des infractions au droit sacré de la liberté individuelle et politique,

• Arrête :

« Art. 1^{er}. Il est permis aux citoyens de s'associer, comme ils l'entendent, dans un but politique, religieux, philosophique, littéraire, industriel et commercial.

« Art. 2. La loi ne pourra atteindre que les actes coupables de l'association ou des associés, et non le droit d'association lui-même

« Art. 3. Aucune mesure préventive ne pourra être prise contre le droit d'association.

« Art. 4. Les associations ne pourront prétendre à aucun privilège.

« Art. 5. Toute loi particulière et tout article des codes qui gênent la liberté de s'associer sont abrogés. »

- être considérées comme personnes civiles, ni en exercer collectivement les droits, que lorsqu'elles auront été reconnues par une loi et en se conformant aux dispositions que cette loi prescrit. — Les associations constituées personnes civiles ne peuvent faire aucune acquisition à titre gratuit ou onéreux qu'avec l'assentiment spécial du pouvoir législatif. — Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux sociétés civiles ou commerciales ordinaires, lesquelles sont régies par les codes civil et de commerce (1). »

Ces paragraphes furent rejetés, parce que le Congrès était d'avis que le règlement de ces matières devait être abandonné au pouvoir législatif. L'article 20, tout en garantissant le droit d'association, a donc laissé subsister dans toute leur intégrité les lois antérieures relatives à la capacité juridique des sociétés, notamment celles qui concernent la personnification civile. Les seules associations qui puissent revendiquer cette faveur sont celles à qui la loi attribue formellement la qualité de personne civile. Cette conséquence résulte, à la dernière évidence, de l'ensemble des débats. Déjà le gouvernement provisoire, dans son décret du 16 octobre, avait eu soin de dire que les associations ne pourraient, par le seul fait de leur existence, prétendre à un privilège quelconque.

132. Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 16 avril 1831, détermine fort bien la nature et la portée du principe consacré par l'article que nous analysons. « L'article 20 de la Constitution, qui reconnaît aux Belges le droit de s'associer, ne donne point aux associations qui se sont formées en vertu de cette disposition, dans un but religieux ou autre, le droit d'acquérir et de transférer des biens comme personnes civiles; elle ne leur confère aucun privilège et laisse entière la législation préexistante à cet égard. Quant aux associations précédemment reconnues comme personnes civiles, elles restent soumises aux obligations que leur imposent les lois et règlements qui les instituent; elles ne peuvent scinder les conditions de leur existence en cette qualité. L'arrêté du gouvernement provisoire du 16 octobre 1830 ne contient aucune disposition qui confère de plein droit aux associations les droits réservés par la loi aux personnes civiles, ou dispense des obligations qui leur sont imposées les associations déjà existantes et auxquelles ces droits sont attribués. Cet arrêté n'est donc en rien contraire aux présentes instruc-

(1) Huyttens, t. II, p. 472.

« tions, et il faut les suivre exactement relativement aux associations déjà établies ou qui se formeront (1). »

Telle est, en effet, l'explication naturelle et fidèle du vote du Congrès. Cette assemblée a proscrit toutes les entraves que pourrait rencontrer le droit d'association dans son objet, dans son essence et dans son exercice; elle a prohibé l'emploi de toute mesure préventive; mais elle ne s'est, bien certainement, pas proposé d'accorder aux associations, dont elle autorise la formation, les privilèges attachés à la qualité de personne civile.

ARTICLE 21.

Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions, signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

Sommaire.

133. Aperçu historique.

134. Le droit de pétition ne doit pas être illimité.

135. Mesures de précaution adoptées par le Congrès national.

COMMENTAIRE.

133. Le droit de pétition est encore une de ces garanties que l'on peut regarder comme traditionnelles en Belgique. Aux Pays-Bas catholiques, comme au Pays de Liège, tous les citoyens avaient le droit d'adresser des pétitions écrites au souverain, au gouvernement, aux conseils de justice et aux autorités locales (2). Quand François II, après la défaite de Dommouriez, fut redevenu, pour quelques mois, le souverain des Belges, il déclara formellement, par une dépêche du 18 mars 1793, que le droit de remontrance et de pétition appartenait aux corps constitués et au peuple.

Le même système avait prévalu dans la législation française qui nous fut imposée par la conquête. L'Assemblée constituante de 1789 plaça le droit de pétition au nombre des dispositions fondamentales qu'elle garantissait à tous les citoyens (3). La Constitution de 1793 disait : « Le droit de présenter des péti-

(1) *Pasinomie*, 3^e série, t. I, p. 333.

(2) Pouillet, *Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime*, p. 196 et 219.

(3) Constitution de 1791, tit. I^{er}.

« tions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu ni limité (1). » L'article 364 de la Constitution de l'an III s'exprimait ainsi : « Tous les citoyens sont libres d'adresser aux autorités publiques des pétitions, mais elles doivent être individuelles. Nulle association ne peut en présenter de collectives, si ce n'est les autorités constituées, et seulement pour des objets propres à leurs attributions (2). » La Constitution de l'an VIII statuait que « toute personne avait le droit d'adresser des pétitions individuelles à toute autorité constituée et au Tribunal (3). »

L'article 181 de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas reproduisait en d'autres termes l'article 364 de la Constitution française de l'an III. « Tout habitant du royaume, disait-elle, a le droit d'adresser des pétitions écrites aux autorités compétentes, pourvu qu'il le fasse individuellement et pas en nom collectif, ce qui n'est permis qu'aux corps légalement constitués et reconnus comme tels, seulement pour des objets qui entrent dans leurs attributions. »

Le Congrès national, délibérant au lendemain d'une révolution à laquelle des milliers de pétitionnaires avaient largement contribué, ne pouvait manquer d'accorder les mêmes garanties à la Belgique indépendante.

134. Le droit de pétition, garanti par l'article 21 de la Constitution, présente une importance de premier ordre; il permet au plus humble des citoyens d'élever la voix et de faire connaître ses griefs aux dépositaires du pouvoir et aux représentants de la nation. Mais ce droit, pour être salubre, demande à être entouré de certaines précautions qui en déterminent le but et en règlent l'exercice. On n'a pas oublié les désordres suscités par ces milliers de pétitionnaires armés qui, aux jours les plus néfastes de la révolution française, venaient audacieusement dicter la loi à la barre des Assemblées. Les excès commis à cette époque prouvent assez que des précautions sont nécessaires.

135. Le Congrès national a fait disparaître tous les inconvénients, en décidant que nul ne peut présenter en personne des pétitions aux Chambres législatives (4). Il a reproduit, en outre, les prohibitions des chartes antérieures pour ce qui concerne les pétitions collectives. Les autorités constituées ont

(1) Article 32 de la Déclaration des droits de l'homme.

(2) Article 364 de la Constitution de l'an III.

(3) Article 83 de la Constitution de l'an VIII.

(4) Article 43 de la Constitution belge.

seules le droit de faire des pétitions de cette nature. Le projet accordait cette faculté aux *corps légalement constitués* ; mais le mot *corps* a été remplacé par *autorités*, afin que le paragraphe ne pût pas être invoqué par les associations légales (1).

ARTICLE 22.

Le secret des lettres est inviolable.

La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.

Sommaire.

136. Importance du principe.
 137. Dispositions pénales qui sanctionnent l'inviolabilité du secret des lettres.
 138. Ces dispositions ne sont pas applicables aux juges d'instruction qui, dans le cours d'une information judiciaire, opèrent une saisie de lettres.

COMMENTAIRE.

136. L'Etat s'étant réservé le monopole du transport des lettres, il faut, de toute nécessité, qu'il se rende digne de la mission qu'il s'impose. En forçant les citoyens de recourir à son intermédiaire, le gouvernement doit leur offrir toutes les garanties de discrétion et de fidélité qu'on puisse raisonnablement exiger. Violer le secret des lettres, ce serait, de sa part, violer un dépôt d'autant plus sacré qu'il est forcé. L'autorité publique, qui doit donner l'exemple du respect des droits de tous, s'abaisserait au niveau d'un dépositaire infidèle.

(1) Huytens, t. 1^{er}, p. 666. — Le règlement de la Chambre des représentants du 30 août 1875 renferme, au sujet du droit de pétition, les règles suivantes : « Les secrétaires font, chaque jour, insérer aux *Annales parlementaires*, dans le compte rendu de la séance, l'analyse sommaire des pétitions adressées à la Chambre depuis sa dernière séance; ils proposent soit le renvoi pour examen, soit le dépôt sur le bureau de la Chambre, soit le renvoi à M. le ministre de la justice, s'il s'agit d'une demande de naturalisation. Chaque membre a le droit, dans l'une des trois séances suivantes, de faire une autre proposition; s'il ne l'a pas faite, la proposition des secrétaires est adoptée. — Tous les mois, chaque section nomme un de ses membres pour former la commission des pétitions. Cette commission est chargée de l'examen et du rapport des pétitions. — La commission des pétitions fait rapport sur les pétitions arrivées dans le mois, pour lesquelles elle le juge utile ou pour lesquelles un membre a, dans les trois jours de leur publication, réclamé le rapport, soit en séance, soit par écrit à la commission. — Il sera imprimé et distribué, trois jours au moins avant la séance où le rapporteur doit être entendu, un feuillet indiquant le nom et le domicile du pétitionnaire, l'objet de la pétition, son numéro, et, s'il y a lieu, le nom du membre de la Chambre à la demande duquel le rapport est fait. La commission statue sur les pétitions sur lesquelles elle ne fait pas rapport. Les décisions sont publiées, le 10 du mois suivant, dans un feuillet spécial, qui indique en outre les pétitions sur lesquelles elle n'a ni statué, ni fait rapport. La commission du mois suivant examine les pétitions arriérées (art. 45, 60, 65). »

Les intérêts matériels du pays seraient gravement compromis par cette pratique immorale. La violation fréquente du secret des lettres enlèverait tout caractère d'indépendance et de sûreté aux opérations commerciales. Le négociant et l'industriel verraient souvent divulguer leurs combinaisons, au moment où il leur importerait de les entourer du plus profond mystère. Leurs rivaux ne tarderaient pas à se créer des relations parmi le personnel des bureaux.

La liberté des relations politiques serait elle-même gravement atteinte. La loyauté du régime parlementaire serait outrageusement méconnue, si les agents d'une grande administration descendaient jusqu'à l'abus de confiance, pour révéler à l'un des partis rivaux les combinaisons et les secrets de ses adversaires.

137. La violation du secret des lettres est aujourd'hui réprimée par les articles 149, 150 et 460 du Code pénal.

L'article 187 du Code pénal de 1810 ne punissait pas la violation du secret des lettres opérée par les particuliers. Il exigeait, comme condition d'incrimination, que le délit eût été commis ou facilité par un fonctionnaire public ou un agent de l'administration des postes; encore ce fait si grave n'était-il puni que d'une amende de seize francs à trois cents francs (1).

Les rédacteurs du code pénal belge ont compris que l'inviolabilité du secret des lettres doit être protégée contre les attentats des particuliers, aussi bien que contre ceux des agents de l'autorité.

Aux termes de l'article 149 de ce code, un emprisonnement de quinze jours à deux mois et une amende de vingt-six francs à cinq cents francs peuvent être infligés à tout fonctionnaire ou agent du gouvernement, à tout employé du service des postes ou des télégraphes, qui ouvre ou supprime soit des lettres confiées à la poste, soit des dépêches télégraphiques, ou qui en facilite l'ouverture ou la suppression. Selon l'article 150, ceux qui, dépositaires des dépêches télégraphiques, en révèlent l'existence ou le contenu, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître l'existence ou le contenu de ces dépêches, encourent un emprisonnement de quinze jours à six mois et une amende de vingt-six francs à cinq cents francs. Suivant l'article 460, le particulier qui se rend coupable de violation du secret des lettres est puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois

(1) Le coupable étant de plus interdit de toute fonction ou emploi public, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs, ou d'une de ces peines seulement.

138. Quelques paroles prononcées par un membre du Congrès pourraient faire supposer que les magistrats de l'ordre judiciaire sont eux-mêmes privés du droit de saisir les lettres à la poste ou ailleurs, quand cette saisie est nécessaire pour la constatation d'un crime ou d'un délit. « Sous Guillaume I^{er}, « disait M. Rodenbach, on a vu des autorités judiciaires en- « vahir les bureaux du *Courrier des Pays-Bas* et ouvrir toute « la correspondance. S'ils se permettaient ces actes arbitraires, « c'est que les peines contre la violation du secret des lettres « n'étaient pas assez sévères (1). » Ces mots ne doivent pas être exagérés. On n'a jamais songé à ranger parmi les vio- lateurs du secret des lettres le magistrat qui, dans le cours d'une instruction judiciaire, opère une saisie de pièces ou de docu- ments indispensables à la manifestation de la vérité. Le Con- grès n'a eu d'autre but que de mettre fin à des pratiques abu- sives; il a supprimé ce qu'on nommait le *cabinet noir*. Toutefois, comme il s'agit ici d'un intérêt très-élevé, un arrêté royal du 30 juillet 1845 statue que le juge d'instruction seul a le droit de faire des perquisitions et des saisies dans un bureau de poste. L'agent des postes doit, aux termes du même arrêté, refuser l'accès de son bureau à tout magistrat ou fonctionnaire qui n'est pas accompagné du juge d'instruction (2).

ARTICLE 23.

L'emploi des langues usitées en Belgique est facul- tatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires.

Sommaire.

- 139. Nécessité de garantir la liberté du langage. — Renvoi aux anciennes lois nationales.
- 140. Nécessité d'adopter une seule langue officielle.
- 141. Latitude laissée à la loi à l'effet de régler l'emploi des langues pour les affaires judiciaires.
- 142. État de la législation relative à la publication des lois et des arrêtés royaux.

(1) Huytens, t. 1, p. 667.

(2) Voy. aussi l'article 478 de la loi du 18 avril 1851.

143. État de la législation relative à l'emploi des langues dans les affaires judiciaires.
144. État de la législation relative à l'emploi des langues dans les affaires administratives.

COMMENTAIRE.

139. Dans les pays où plusieurs idiomes sont en usage, il est de toute nécessité de garantir aux citoyens, dans le choix des langues, toute la liberté compatible avec les exigences des intérêts généraux et les besoins d'une bonne administration.

Nos ancêtres avaient compris que la liberté du langage se trouve en rapport intime avec la liberté de la personne.

Dans le Brabant, l'article VIII de la Joyeuse Entrée exigeait que les actes émanés du souverain fussent rédigés dans la langue usitée parmi les citoyens auxquels ils s'adressaient. L'administration locale se faisait dans la langue parlée par la majorité des habitants. Devant les juges des villes et des villages, on se servait de l'idiome local. Au conseil de Flandre, la langue française était obligatoire pour les causes provenant du Tournais et des localités wallonnes. L'emploi des deux langues était facultatif au grand conseil de Malines. Suivant un décret du 28 septembre 1759, les affaires devaient être instruites et plaidées au conseil de Brabant dans la langue de la partie citée (1).

Les populations flamandes de la principauté de Liège possédaient des garanties analogues. Dans les localités thioises, le flamand était la langue des tribunaux et des corps administratifs. Devant le célèbre tribunal connu sous le nom de Salle de Curange, les documents rédigés en français ou en latin étaient rejetés du dossier, à moins qu'ils ne fussent accompagnés d'une traduction flamande. Aux états de la Principauté, le chancelier faisait, dans les deux langues usuelles, les propositions du prince à l'Ordre des villes (2).

Toutefois, au xvii^e et au xviii^e siècle, la langue française avait, en quelque sorte, conquis une position dominante dans les Pays-Bas catholiques. C'était en français que se faisait la correspondance du gouvernement avec les états et avec les corps de justice. Les arrêts du grand conseil de Malines et ceux de la plupart des autres conseils étaient formulés dans la même langue. C'était encore en français qu'on rédigeait les comptes

(1) Pouillet, *Les Constitutions nationales de l'ancien régime*, p. 497. Defacqz, *Ancien droit belge*, t. 1^{er}, p. 215 et suiv.

(2) Pouillet, *op. cit.*, p. 224. Crahay, *Coutumes du comté de Looz*, t. 1^{er}, p. 462.

généraux, les consultes de la Jointe des administrations, les procès-verbaux du conseil d'Etat, du conseil privé et du conseil des finances. Mais le principe de la liberté des langues n'en était pas moins consacré par la législation et par l'usage, et c'était en vertu de cette liberté même que le français avait obtenu la préférence (1).

Les ministres de Guillaume I^{er} ne s'étaient pas conformés à ces sages traditions. On sait que leurs efforts pour imposer la langue hollandaise aux habitants des provinces méridionales figuraient, en première ligne, parmi les griefs qui ont provoqué la révolution de Septembre.

140. Mais si les citoyens doivent, en règle générale, jouir du droit de choisir la langue dont ils veulent faire usage, cette liberté ne doit pas être illimitée. « Les actes contenant des conventions, comme les contrats notariés et les testaments, doivent pouvoir être écrits dans la langue que parlent ou choisissent les parties; sans cela, il serait par trop facile de les tromper. Pour les actes de l'autorité, la langue doit être unique, sauf à y ajouter une traduction dans les cas nécessaires (2). » Ces paroles de M. Raikem résument la pensée qui a dicté l'article 23; ils fixent clairement le sens et la portée de la latitude laissée au pouvoir législatif pour la détermination de la langue officielle des actes de l'autorité publique. L'unité qui doit caractériser toutes les opérations du pouvoir, jointe à la nécessité d'éviter les controverses et de donner aux lois et aux arrêtés un sens clair et bien déterminé, exige impérieusement que le magistrat, l'administrateur et le jurisconsulte n'aient à consulter qu'un seul texte officiel.

141. L'article 23 accorde, en outre, à la législature la faculté de régler l'emploi des langues pour les affaires judiciaires. Ici encore, l'intervention de la loi peut devenir nécessaire. Il faut évidemment laisser au pouvoir législatif la liberté de combiner les droits et les intérêts des justiciables avec les exigences de l'administration de la justice.

Les mots « et pour les affaires judiciaires » ont été ajoutés à l'article 23, sur la proposition de M. Devaux. Il justifiait son amendement de la manière suivante: « En proposant cet amendement, j'ai eu en vue les plaidoiries, qu'il faudrait laisser libres; car il est arrivé plusieurs fois qu'un accusé, traduit devant ses juges, n'entendait pas la langue dans laquelle les plaidoiries avaient lieu, et il eût sans doute préféré entendre

(1) Faider, *Études sur les Constitutions nationales*, p. 163, 166.

(2) Huytens, t. I, p. 608.

« parler dans la sienne. D'un autre côté, dans les lieux où il y a des avocats qui parlent la langue flamande et la langue française, les avocats qui ne parlent que cette dernière sont en butte aux tracasseries de ceux qui préfèrent plaider en flamand. Je voudrais qu'on laissât à la loi la faculté de se prononcer à cet égard (1). »

142. Les lois et les arrêtés royaux sont publiés en français par la voie du *Moniteur*. Ils sont ensuite réimprimés dans un recueil spécial, avec une traduction flamande, pour les communes où l'on parle cette langue. Le texte français est seul officiel (2).

143. La loi du 17 août 1873 a réglé l'emploi de la langue flamande en matière répressive.

Dans les provinces de Flandre occidentale, de Flandre orientale, d'Anvers et de Limbourg, ainsi que dans l'arrondissement judiciaire de Louvain, la procédure en matière répressive, à partir de la première comparution de l'inculpé devant le juge, est faite en flamand, et le jugement est rendu dans cette langue, sauf les restrictions qui suivent. — Lorsqu'un inculpé demande qu'il soit fait usage de la langue française, la procédure se fait en français, et le jugement est rendu dans cette langue. — Les témoins sont interrogés et leurs dépositions sont reçues et consignées en flamand, à moins qu'ils ne demandent à faire usage de la langue française. — L'inobservation des dispositions qui précèdent, dans la procédure à l'audience ou dans le jugement, entraîne la nullité de cette procédure et du jugement, s'il a été procédé malgré l'opposition de l'une des parties. — En matière criminelle, si la procédure se fait en langue flamande, il est joint au dossier une traduction des procès-verbaux, des déclarations des témoins et des rapports d'experts rédigés en français. Si la procédure se fait en langue française, il est joint au dossier une traduction de celles de ces pièces qui sont rédigées en flamand. Les frais de ces traductions demeurent, dans tous les cas, à la charge du trésor. — Les rapports des experts et des hommes de l'art sont rédigés dans celle des deux langues usitées en Belgique qu'il leur convient d'employer. L'emploi de la langue française reste facultatif dans toutes les communications de magistrat à magistrat que l'instruction peut nécessiter. — En matière criminelle, le président de la cour d'assises ou le juge qu'il a délégué, après avoir interpellé l'accusé de déclarer s'il

(1) Huytens, t. 1, p. 678.

(2) Loi du 28 février 1845. Comp. les arrêtés des 5 octobre 1830, 27 novembre 1830, 10 décembre 1830, 23 mai 1831 et la loi du 19 août 1831.

a fait choix d'un conseil et avant de lui en désigner un d'office, doit lui demander s'il veut être défendu en français ou en flamand. Si l'accusé n'a pas de conseil, le président lui donne un avocat d'office, capable de le défendre dans la langue qu'il aura choisie. Il est tenu acte, sous peine de nullité, de l'interpellation et de la réponse. — Lorsque dans la même affaire sont impliqués des prévenus ou des accusés qui ne comprennent pas la même langue, le choix de celle des deux langues usitées en Belgique, dont il sera fait usage à l'audience, est laissé à l'appréciation du juge. — Le défenseur de tout prévenu ou accusé reste libre, sous la seule réserve du consentement de l'inculpé, de présenter la défense soit en français, soit en flamand. Le consentement est consigné au plumeau. L'officier du ministère public peut se servir, dans ses réquisitions, de la langue choisie pour la défense. — La partie civile fait usage, à son choix, de la langue flamande ou de la langue française. Le même droit appartient à la partie civilement responsable du délit. — Devant les tribunaux correctionnels et de police de l'arrondissement de Bruxelles, la langue française et la langue flamande sont employées pour l'instruction et pour le jugement, selon les besoins de chaque cause. Si l'inculpé ne comprend que la langue flamande, il est fait emploi de cette langue conformément aux dispositions qui précèdent. L'obligation de traduire les pièces est applicable aux procédures suivies dans le Brabant. — Ces dispositions ne sont pas applicables à la procédure devant les cours d'appel de Bruxelles et de Liège. Néanmoins, lorsque la procédure y a lieu en langue française, il est joint au dossier, par les soins du procureur général, une traduction flamande : 1° des arrêts de renvoi devant les cours d'assises des provinces d'Anvers et de Limbourg, ainsi que des actes d'accusation ; 2° des arrêts de renvoi devant les tribunaux correctionnels et de police de ces provinces et devant ceux de l'arrondissement de Louvain ; 3° des arrêts de renvoi devant la cour d'assises de la province de Brabant, ainsi que des actes d'accusation, si l'instruction préparatoire a été faite en flamand ; 4° des arrêts de renvoi devant le tribunal correctionnel ou devant les tribunaux de police de l'arrondissement de Bruxelles, dans le même cas.

1-1-1. La loi du 22 mai 1878 a réglé l'emploi de la langue flamande en matière administrative. Dans les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, de Limbourg, et dans l'arrondissement de Louvain, les avis et les communications que les fonctionnaires de l'Etat adressent au

public doivent être rédigés, soit en langue flamande, soit en langue flamande et en langue française. Les fonctionnaires de l'Etat correspondent en flamand avec les communes et les particuliers, à moins que ces communes ou particuliers ne demandent que la correspondance ait lieu en français, ou n'aient eux-mêmes fait usage de cette langue dans la correspondance. Dans l'arrondissement de Bruxelles, la correspondance des fonctionnaires de l'Etat avec les communes et les particuliers a lieu en flamand, si les communes ou les particuliers qu'elle concerne le demandent ou ont fait eux-mêmes usage de cette langue dans la correspondance. Les avis et communications que les fonctionnaires de l'Etat adressent au public sont rédigés soit en langue flamande, soit en langue flamande et en langue française.

ARTICLE 24.

Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres.

Sommaire.

- 145. Privilège admis en faveur des agents du gouvernement par la Constitution de l'an VIII.
- 146. Énumération des raisons invoquées pour justifier ce privilège.
- 147. Incompatibilité de ce privilège avec la théorie constitutionnelle de l'égalité devant la loi.
- 148. Renvoi.

COMMENTAIRE.

145. La Constitution de l'an VIII avait créé un privilège exorbitant en faveur des agents du pouvoir central. Son article 75 portait : « Les agents du gouvernement, autres que les « ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs « à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du conseil « d'Etat; en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux « ordinaires. » Cette exception au droit commun était appelée ordinairement « garantie constitutionnelle des fonctionnaires « publics ».

146. Plusieurs motifs étaient allégués en faveur de ce privilège. Ou invoquait, en premier lieu, le principe constitution-

nel de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, principe qui, disait-on, ne permettait pas d'abandonner aux tribunaux l'appréciation souveraine d'actes accomplis par les agents du pouvoir exécutif, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. On se basait, en deuxième lieu, sur la nécessité de faire disparaître, autant que possible, les obstacles qui peuvent entraver l'administration générale dans l'accomplissement de sa mission. On invoquait, enfin, l'équité et les lumières du conseil d'Etat, trop impartial et trop sage, disait-on, pour vouloir jamais soustraire à la vindicte des lois un fonctionnaire public qui aurait réellement abusé de son autorité.

147. Mais on comprend sans peine que toutes ces considérations doivent s'évanouir en présence du principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi. Quelle que soit la confiance qu'inspirent les lumières et l'impartialité d'un corps administratif, cette confiance ne doit jamais aller jusqu'à lui accorder le droit de suspendre l'action de la loi en faveur d'une certaine catégorie de citoyens. Devant la justice, la condition de tous les habitants du royaume doit être égale. Il ne s'agit pas ici de subordonner le pouvoir administratif au pouvoir judiciaire, puisque ce dernier doit respecter les actes que le premier a accomplis dans le cercle de ses attributions constitutionnelles (1). Il s'agit uniquement de ne pas soustraire au droit commun des hommes qui ont abusé de leurs fonctions pour nuire à autrui ou violer la loi pénale. Les avantages du pouvoir exécutif n'offrent, sous ce rapport, qu'un intérêt secondaire.

Ces raisons ont engagé le Congrès national à prohiber, par une disposition formelle, le rétablissement du privilège introduit par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Déjà cet article avait été abrogé, en Belgique, par un arrêté du 4 février 1815 (2).

148. Nous examinerons, sous les articles 45 et 90, les questions qui se rattachent aux accusations dirigées contre les ministres et contre les membres des Chambres.

(1) Voy. les annotations sous les articles 92 et 107.

(2) Les raisons produites par les partisans et les adversaires de la législation de l'an VIII ont été longuement et savamment discutées par M. Faustin Hélie (*Traité de l'instruction criminelle*, t. III, p. 275 et suiv.; édit. franç.).

Voy. encore Rauter, *Traité de droit criminel*, n° 659; art. 43, tit. II, de la loi du 24 août 1790; art. 2 de la loi des 7-14 octobre 1790, art. 8, tit. III, de la Constitution de 1791; art. 96-103 de la Constitution de l'an III; art. 237-239 du code pénal belge.

TITRE III.

DES POUVOIRS.

ARTICLE 25.

Tous les pouvoirs émanent de la nation.
Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

Sommaire.

- 149. L'organisation sociale requiert impérieusement qu'il existe une autorité possédant le droit de *commander* et de se *faire obéir*.
- 150. Définition de la souveraineté politique.
- 151. Le Congrès national, en proclamant que tous les pouvoirs émanent de la nation, ne s'est préoccupé que de la souveraineté politique.
- 152. La souveraineté ne confère jamais des droits illimités sur le corps social.
- 153. Sens réel de la maxime : *Tous les pouvoirs émanent de la nation*.
- 154. Définition des pouvoirs constitutionnels.
- 155. Les intérêts les plus importants du corps social exigent que tous les pouvoirs constitutionnels ne soient pas confondus dans la même main.
- 156. Tous les pouvoirs constitutionnels ont la même origine et doivent, dans le cercle de leurs sphères respectives, jouir des mêmes avantages.

COMMENTAIRE.

I. *Idées générales. Notion et définition de la souveraineté.*

149. La vie sociale est une condition d'existence pour l'espèce humaine. La religion, la philosophie, l'histoire, l'organisation même du corps humain, tout se réunit pour proclamer cette vérité incontestable. L'homme est essentiellement un être social.

Mais la vie commune, la société, ne serait guère possible, si chacun de ses membres, possédant un empire souverain sur sa personne et sur ses actes, n'avait d'autre guide que ses passions, d'autre règle que ses désirs et ses caprices, d'autre frein

que la résistance brutale de ses semblables. Il faut donc que chaque individu fasse à la société, protectrice et gardienne des intérêts communs, le sacrifice d'une portion de sa liberté individuelle. Il faut, de plus, en vertu d'une loi de conservation, que la société possède les moyens de garantir à chaque individu l'exercice rationnel des droits qu'il tient de la nature; en d'autres termes, elle doit être investie du droit de circonscrire la liberté individuelle dans des limites plus ou moins étendues, suivant les temps, les lieux et les besoins, afin qu'elle puisse toujours veiller à la conservation du bonheur de chacun de ses membres. Le pouvoir social, en un mot, doit avoir le droit de commander et de se faire obéir; il doit posséder la souveraineté politique.

150. Cette souveraineté, considérée dans son objet et dans ses résultats, n'est autre chose que le droit de régler les mouvements du corps social de manière à lui faire atteindre son but, qui est de procurer, à tous en général et à chacun en particulier, la plus grande somme de bonheur possible. Envisagée dans son essence, on l'a plus d'une fois définie : *Le droit suprême de régler, autant que le maintien de l'ordre social l'exige, l'exercice des facultés que les individus tiennent de la nature, ou des conventions faites entre eux dans le cercle de leurs facultés naturelles.*

II. *Source, limites et exercice de la souveraineté.*

151. Quand l'assemblée constituante de 1830 reçut la haute et dangereuse mission de fixer l'organisation politique du pays, le trône était vide et le peuple, rentré dans la plénitude de ses droits, pouvait librement disposer de ses destinées.

Le Congrès national n'hésita pas à admettre et à proclamer que la souveraineté réside dans la nation belge.

En consacrant cette règle fondamentale, le législateur constituant n'avait en vue que la souveraineté *humaine, politique*. Il existe, en effet, une autre espèce de souveraineté, indépendante de l'homme et préexistante à toute convention sociale.

- Avant toute convention, il y a entre les hommes des droits
- et des devoirs, il y a bien et mal, vice et vertu. Ces droits et
- ces devoirs sont tracés par la loi naturelle, ouvrage de Dieu
- même, loi reconnue par tous les hommes, proclamée par tous
- les sages, comme le type nécessaire de toutes les institutions
- « humaines; loi qu'on ne peut changer ou modifier, sans

« changer en même temps la destinée morale de l'homme.
 - Dieu seul a donc véritablement jeté les fondements de l'ordre
 - moral et social; lui seul est donc le véritable souverain.
 - Mais, en dotant les hommes de la raison et du sentiment du
 - juste, Dieu leur a donné la puissance nécessaire pour établir
 - les moyens conservateurs de leurs droits naturels; et c'est
 - cette puissance qui se nomme souveraineté parmi les
 - hommes. Il y a donc deux souverainetés : l'une, divine, qui
 - n'appartient qu'à Dieu, et dont la loi naturelle exprime la
 - volonté; l'autre, humaine, qui réside dans les sociétés poli-
 - tiques, et dont la volonté se manifeste par les lois qu'elles
 - déduisent de la loi naturelle, afin de déterminer ce qui doit
 - maintenir l'ordre social établi par Dieu même (1). »

Nous n'avons à nous préoccuper ici que de la souveraineté humaine.

152. En vertu de cette souveraineté humaine ou politique, le pouvoir social possède, à l'égard de tous les membres de la communauté nationale, le droit de commander et de se faire obéir. Mais ce droit a des bornes et ne peut jamais être illimité, même quand chaque individu consentirait à faire l'abandon complet et sans réserve de tous ses droits à la puissance publique. Les lois humaines ne doivent et ne peuvent être que des déductions de la loi naturelle. « Aucune autorité sur la terre
 - n'est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui
 - se disent ses représentants... La volonté de tout un peuple
 - ne peut rendre juste ce qui est injuste. Les représentants
 - d'une nation n'ont pas le droit de faire ce que la nation n'a
 - pas le droit de faire elle-même... Le peuple n'a pas le droit
 - de frapper un seul innocent, ni de traiter comme coupable
 - un seul accusé sans preuves légales. Il ne peut donc déléguer
 - un droit pareil à personne... On ne peut s'arroger, au nom
 - de la souveraineté du peuple, une puissance qui n'est pas
 - comprise dans cette souveraineté; ce ne serait pas seulement
 - le déplacement irrégulier d'un pouvoir qui existe, mais la
 - création d'un pouvoir qui ne doit pas exister (2). »

153. D'un autre côté, si le principe de la souveraineté, selon l'article 25 de la Constitution, réside essentiellement dans la nation belge, il n'en résulte pas que chaque individu doive être appelé à exercer directement et immédiatement une part de cette souveraineté. En accordant à tous les citoyens le droit de participer par eux-mêmes à l'exercice de la puissance pu-

(1) Macarel, *Éléments de droit politique*, p. 38.

(2) Benjamin Constant, *Principes de politique*, p. 13 et suiv.

blique, on rendrait la vie sociale impossible, car il n'y aurait que des gouvernants et point de gouvernés. Il est indispensable que la nation reconnaisse à un ou à plusieurs chefs le droit de commander au nom de tous. C'est principalement en ce sens que le législateur constituant a dit que tous les pouvoirs émanent de la nation.

Nous verrons successivement, sous les articles suivants, de quelle manière cette délégation s'est opérée en Belgique.

III. *Des pouvoirs constitutionnels.*

154. Pour que la société politique puisse répondre au but de son institution, trois prérogatives lui sont indispensables. Elle doit avoir le droit de proclamer et de fixer les règles destinées à régir l'association; elle doit posséder l'autorité nécessaire pour faire observer ces règles et rendre sensible la force qui a été transmise au chef de la nation; elle doit être mise en état de punir les délits et de vider, par l'application des mesures qu'elle a prescrites, les conflits qui surgissent entre les intérêts privés. En d'autres termes, la société doit posséder, essentiellement, le pouvoir *législatif*, le pouvoir *exécutif* et le pouvoir *judiciaire*. Ces pouvoirs indispensables sont ordinairement désignés sous la dénomination de pouvoirs constitutionnels.

155. Nous verrons plus loin quels sont les caractères et les éléments constitutifs de ces trois pouvoirs. Nous nous bornerons à rappeler ici que les intérêts les plus importants du corps social exigent que l'exercice de tous les pouvoirs constitutionnels ne soit pas confié à la même main. « Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, dit Montesquieu, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque, ou le même sénat, ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de la puissance exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps... exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exé-

« couter les résolutions prises, et celui de juger les crimes ou « les différends des particuliers (1). »

Cette doctrine a été sanctionnée par le Congrès national. En traçant entre les pouvoirs constitutionnels une ligne de démarcation qu'il ne leur est pas permis de franchir, en garantissant à chacun d'eux une indépendance égale et des droits égaux, en les contenant l'un par l'autre, il a mis l'équilibre entre les forces sociales et donné à la nation toutes les garanties désirables (2).

156. *Tous les pouvoirs, dit l'article 25, émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.* Le législateur constituant assigne aux trois pouvoirs constitutionnels une complète identité d'origine. Aucun d'eux ne peut sortir du cercle tracé par la Constitution. Aucun d'eux ne peut, sans méconnaître les principes fondamentaux de nos institutions, s'arroger un droit de commandement ou de contrôle sur les autres. Nous verrons, sous les articles 92 et suivants, de nombreuses applications de ce principe fondamental.

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, l. XI, c. 6.

J.-J. Rousseau exprime la même idée au chap. XVI du *Contrat social*. « S'il était possible, dit-il, que le souverain, comme tel, eût la puissance exécutive et la puissance législative, le fait et le droit seraient tellement confondus, qu'on ne saurait plus ce qui est loi et ce qui ne l'est pas; et le corps politique, ainsi dénaturé, serait bientôt en proie à la violence contre laquelle il fut institué. » L'opinion de Benjamin Constant était venue donner un nouveau poids à cette doctrine. « La division des pouvoirs, dit-il, est surtout excellente en ce qu'elle rapproche, autant qu'il est possible, l'intérêt des gouvernants de celui des gouvernés. Les hommes chargés de l'exécution des lois ont, par leur autorité même, mille moyens d'échapper à l'action de ces lois. Il est donc à redouter que, s'ils les font, elles ne se ressentent d'être faites par des hommes qui ne craignent pas qu'elles retombent sur eux. En séparant la confection des lois de leur exécution, vous atteignez ce but, que ceux qui font les lois, s'ils sont gouvernants en principe, sont gouvernés en application; et que ceux qui les exécutent, s'ils sont gouvernants en application, sont gouvernés en principe. » (*Esquisse de Constitution*, p. 182.)

Simonde de Sismondi considère l'indépendance réciproque des pouvoirs constitutionnels plutôt comme un fait que comme un principe. « L'usage, dit-il, a prévalu aujourd'hui en Europe de distinguer les pouvoirs sociaux en trois classes principales, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et de requérir leur indépendance absolue les uns des autres. Nous considérons cette indépendance plutôt comme un fait qui se présente dans plusieurs gouvernements recommandables, et qui est en conséquence digne d'observation et d'étude, que comme un principe, et nous n'oublions point que dans d'autres gouvernements, qui ont porté les peuples à un haut degré de prospérité et de gloire, ces pouvoirs étaient habituellement confondus ». — Cette manière d'envisager la question ne nous semble pas marquée au coin d'une logique rigoureuse. Si l'y a eu des gouvernements où les inconvénients de la réunion des pouvoirs sociaux dans la même main n'ont pas été assez puissants pour comprimer les forces vitales de la nation, on ne peut nullement tirer de ce fait la conséquence qu'en déduit M. Simonde de Sismondi. En effet, si dans quelques pays les inconvénients de cet ordre de choses ont été peu sensibles, il en est une foule d'autres où la confusion des pouvoirs a produit la tyrannie d'abord, la dégradation et la ruine ensuite. (Voy. *Etudes sur les Constitutions des peuples libres*, p. 62, éd. de 1843.)

(2) Voy. les articles 92 et suiv.

ARTICLE 26.

Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi, la chambre des représentants et le sénat.

ARTICLE 27.

L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.

Néanmoins toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'État, ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la chambre des représentants.

Sommaire.

- 157. Mission du pouvoir législatif.
- 158. Le pouvoir législatif se compose de trois éléments.
- 159. Renvoi.
- 160. Définition et motifs du droit d'initiative, accordé aux trois branches du pouvoir législatif.
- 161. Précautions prises par les règlements du Sénat et de la Chambre des représentants.
- 162. Exception au principe proclamé par l'article 27 de la Constitution.
- 163. Portée réelle de cette exception.

COMMENTAIRE.

157. Le pouvoir législatif a pour objet de prescrire les règles qui doivent régir l'association politique, dans tout ce qui ne tient pas à la Constitution même (1).

158. En composant le pouvoir législatif de trois éléments, le Roi, le Sénat et la Chambre des représentants, le Congrès national a fait disparaître deux grands obstacles au développement paisible et régulier des intérêts nationaux. Il a écarté, d'une part, l'esprit obstiné de routine, résultant d'un attachement exagéré aux habitudes et aux traditions du passé; de l'autre, l'amour ardent et inconsidéré des innovations, toujours funeste quand il s'exerce sans mesure, au détriment d'intérêts que le temps a rendus respectables.

(1) Cette définition, empruntée à Macarel, indique très-bien la différence qui existe entre le pouvoir législatif et le pouvoir constituant.

Ni l'élément monarchique représenté par le Roi, ni l'élément conservateur représenté par le Sénat, ni l'élément populaire représenté par la Chambre, ne peuvent, pris isolément, imprimer à la législation nationale une direction contraire aux intérêts généraux. Ils sont forcés de combiner leurs efforts, de concilier leurs droits, de modérer leurs prétentions respectives, en un mot, de prendre une position moyenne entre l'ardeur excessive des uns et la résistance outrée des autres. L'ordre, la liberté, la stabilité, le progrès, toutes les conditions des lois sages et durables se combinent et s'harmonisent sous l'action d'un pouvoir législatif où tous les grands intérêts nationaux se trouvent efficacement représentés.

159. Nous indiquerons, sous l'article 69, d'autres raisons de l'intervention de la Couronne dans la confection des lois, et nous examinerons, en tête du chapitre I^{er} de ce titre, les motifs qui ont déterminé le Congrès à se prononcer en faveur du système de la coexistence de deux Chambres législatives.

160. L'article 27 attribue aux trois branches du pouvoir législatif le droit d'initiative, c'est-à-dire la faculté de proposer directement des projets de lois aux deux autres branches.

Sous la Constitution de 1791, l'Assemblée nationale possédait seule le droit d'initiative. Le roi n'avait que la faculté de « prier l'assemblée de prendre un objet en considération (1) ».

La Constitution de l'an III confia le droit d'initiative au Conseil des Cinq-Cents. Les résolutions de cette assemblée, adoptées par le Conseil des Anciens, formaient la loi (2).

Un troisième système fut introduit par la Constitution de l'an VIII. Le gouvernement seul présentait les projets de lois, le Tribunat les discutait et le Corps législatif les votait en silence et au scrutin secret (3). Le Tribunat lui-même disparut en 1807 et le gouvernement resta seul en face du Corps législatif (4).

La charte française de 1814 se montra tout aussi exclusive. Les Chambres ne pouvaient délibérer que sur les matières que la Couronne soumettait à leur examen (5).

La loi fondamentale des Pays-Bas était moins rigoureuse ; elle accordait le droit d'initiative au roi et à la seconde Chambre des états généraux (6).

(1) Chap. III, sect. 4^{re}, art. 1^{er}.

(2) Articles 79 et 92.

(3) Articles 25-28, 34.

(4) Sénatus-consulte du 19 août 1807.

(5) Article 46.

(6) Articles 106, 114 et suiv.

Le Congrès national fit un pas de plus dans la voie des vrais principes constitutionnels. Il plaça sur la même ligne les trois branches du pouvoir législatif.

En refusant au chef de l'Etat le droit d'initiative, l'Assemblée constituante de 1789 avait à la fois méconnu la nature des choses et les intérêts de la nation. Chargé de la direction de l'administration générale, connaissant tous les besoins, entendant toutes les plaintes, possédant tous les renseignements possibles, le gouvernement est toujours le mieux placé pour connaître les imperfections et les lacunes de la législation existante.

Mais le législateur constituant de l'an VIII, en faisant du droit d'initiative un privilège du gouvernement, en enlevant ce droit aux Chambres, avait à son tour gravement méconnu les exigences du régime parlementaire. Il ne suffit pas que le pouvoir exécutif connaisse les besoins, les intérêts et les aspirations du pays ; il faut encore qu'il ait assez de courage pour braver les résistances et les murmures de ses agents, assez de désintéressement pour proposer les mesures qui diminuent sa propre autorité. « Connaître, dit Rossi, n'est pas vouloir, et où est la « garantie que le pouvoir exécutif, investi seul de l'initiative, « saisira le pouvoir législatif de toutes les propositions nécessaires (1) ? » Il est donc indispensable qu'on accorde aux représentants du pays le moyen de suppléer au silence du pouvoir central, de triompher de son inertie, de vaincre ses résistances. Sortis des rangs du peuple, vivant au milieu de leurs concitoyens, supportant leur part des charges qui pèsent sur le corps électoral, ils connaissent, eux aussi, les besoins du pays et les avantages des réformes législatives devenues nécessaires. Il leur appartient essentiellement d'indiquer les exigences et de formuler efficacement les vœux du pays.

Enfin, la Loi fondamentale des Pays-Bas, en attribuant le droit d'initiative à l'une des Chambres et en le refusant à l'autre, prêtait aussi le flanc à des objections sérieuses. Dès l'instant qu'on repousse le système d'une Chambre unique et qu'on crée deux assemblées chargées de représenter et de défendre des intérêts qui ne sont pas toujours identiques, la raison et l'équité exigent que chacune d'elles puisse jouer son rôle et remplir sa mission constitutionnelle avec la même efficacité.

Le droit d'initiative doit appartenir aux trois branches du pouvoir législatif (2).

(1) *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 141.

(2) En France, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 porte : « Le président

161. Le Sénat et la Chambre des représentants ont soumis l'exercice de ce droit à certaines formalités destinées à en régler l'exercice et à en prévenir les abus.

Le règlement de la Chambre dit à cet égard : « Chaque membre a le droit de faire des propositions. Aucune proposition ne peut être signée par plus de dix membres. Le membre qui veut faire une proposition la signe et la dépose sur le bureau, pour être communiquée immédiatement aux sections. Si une section au moins est d'avis que la proposition doit être développée, elle est lue à la séance qui suit la communication aux sections. Après la lecture de la proposition suivant l'ordre dans lequel elle a été déposée, son auteur propose le jour où il désire être entendu. Au jour fixé par la Chambre, il expose les motifs de sa proposition. Si celle-ci est appuyée par cinq membres au moins, la discussion est ouverte et le président consulte la Chambre pour savoir si elle prend en considération la proposition qui lui est soumise, si elle l'ajourne ou si elle déclare qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Si la Chambre décide qu'elle prend la proposition en considération, elle est renvoyée à une commission ou à chacune des sections, qui la discutent et en font rapport. » On procède ensuite à l'examen et au vote dans les formes ordinaires (1).

Le règlement du Sénat renferme les dispositions suivantes : « Chaque sénateur a le droit de faire une proposition. Il la rédige sous la forme d'un projet de loi, sauf le cas où l'objet n'est pas susceptible de cette forme; il la signe et la dépose sur le bureau; il en est donné lecture par l'un des secrétaires. Si deux membres appuient la proposition, son auteur est admis à la développer au jour que le Sénat indique. La proposition doit être appuyée par quatre membres au moins, avant que la discussion puisse s'ouvrir sur la question de savoir si le Sénat la prend en considération. Dans l'affirmative, la proposition est renvoyée à l'examen d'une commission ou de plusieurs commissions, à moins que l'assemblée n'en prononce l'ajournement ou la discussion immédiate. La proposition n'est imprimée et distribuée que si le Sénat l'accorde (2). »

162. Le § 2 de l'article 27 fait subir une exception à la

de la république à l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres. »

(1) Articles 34-38 du règlement du 30 avril 1875.

(2) Articles 36-38 du règlement du 20 novembre 1866.

règle générale, en décidant que toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat, ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des représentants. Comme celle-ci représente surtout l'élément populaire, il convenait de faire, en premier lieu, sanctionner par elle deux espèces de charges publiques qui, dans leur répartition, pèsent principalement sur les classes moyenne et inférieure (1).

163. Mais cette disposition, empruntée au droit constitutionnel de l'Angleterre, ne doit pas être étendue au delà des limites que lui assignent le texte et l'esprit de l'article 27. Le vote préalable de la Chambre des représentants est exigé pour les lois de finances proprement dites; mais il ne faut pas en conclure que toute loi dont l'application exige une dépense quelconque doive d'abord être votée par cette Chambre. L'initiative de celle-ci n'est exigée que pour les projets dont le but principal, sinon exclusif, est le vote de recettes ou de dépenses, tels que les emprunts, les budgets, la création ou la modification d'un impôt. Admettre un système contraire, ce serait réduire à des cas extrêmement rares le droit d'initiative que l'article 27 accorde, en termes généraux, aux trois branches du pouvoir législatif (2).

ARTICLE 28.

L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif.

Sommaire.

- 164. Définition de l'interprétation par voie d'autorité.
- 165. Cas où l'interprétation par voie d'autorité devient nécessaire. Abandon du système de la loi du 4 août 1832.
- 166. Effets de l'interprétation par voie d'autorité.

COMMENTAIRE.

164. L'article 28 attribue au pouvoir législatif l'interprétation des lois par voie d'autorité.

Quelle que soit la perfection des lois, il est impossible de prévoir, pour tous les cas, les difficultés théoriques et pratiques

(1) La loi constitutionnelle française du 24 février 1875 renferme une disposition analogue : « Les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et « votées par elle » (art. 8).

(2) Voy., sous l'article 42, l'examen de la question de savoir si le Sénat a le droit d'amender les lois relatives aux recettes et aux dépenses votées par la Chambre des représentants.

que les complications infinies de la vie sociale peuvent amener. Ensuite, quels que soient l'attention et le soin que le législateur apporte à la rédaction des codes, il arrive inévitablement que le texte offre parfois des obscurités ou renferme des incohérences et des lacunes. Cependant il faut que le juge se prononce sur tous les différends que les citoyens soumettent à son appréciation, alors même que la loi garde le silence. « Le juge, dit » l'article 4 du code civil, qui refusera de juger sous prétexte « du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra « être poursuivi comme coupable de déni de justice. » De là résulte la nécessité de l'interprétation des lois.

Cette interprétation est de deux espèces, l'une de *doctrine*, l'autre d'*autorité* ou de *législation*. La première consiste à saisir le véritable sens d'une loi dans son application aux cas particuliers, ou même à suppléer aux lacunes, si elle n'a pas compris les cas dans ses dispositions; elle est confiée aux juges, aux arbitres, aux jurisconsultes. La seconde consiste à résoudre les doutes par forme de règlement et de disposition générale, obligatoire pour tous les citoyens et pour tous les tribunaux (1).

Cette dernière interprétation doit naturellement être attribuée au législateur. Sous prétexte d'interpréter, il est si facile d'innover, et les nations sont trop intéressées à ce que les autorités constitutionnelles soient contenues dans leur sphère, pour ne pas réserver au législateur lui-même le droit d'expliquer sa volonté et d'assujettir tous les citoyens à l'explication qu'il en donne. De là cette maxime érigée en loi romaine : *Ejus est legem interpretari cujus est condere* (2).

165. Les cas où l'interprétation par voie d'autorité devient nécessaire avaient été fixés par les articles 23, 24 et 25 de la loi du 24 août 1832, articles ainsi conçus : « Lorsque, après « une cassation, le second arrêt ou jugement est attaqué par « les mêmes moyens que le premier, la cause est portée devant « les chambres réunies, qui jugent en nombre impair. Si la « cour annule le second arrêt ou jugement, il y a lieu à inter- « prétation. Le procureur général transmet le jugement ou « arrêt au gouvernement, qui provoque une loi interprétative. « Jusqu'à ce que cette loi ait été rendue, il est sursis au juge- « ment de la cause par la cour ou le tribunal auquel elle est « renvoyée... »

Ce système avait été vivement critiqué par quelques membres

(1) Dalloz, *Répertoire*, v^o *Lois*, n^o 438.

(2) Dalloz, *ibid.*, n^o 472.

de la législature. Ils firent remarquer que le défaut d'accord entre les trois branches du pouvoir législatif pourrait faire surgir un conflit négatif sans issue. Ils ajoutèrent que les procès devaient être terminés, non par le législateur, mais par les juges, et que l'interprétation législative dans un procès encore pendant était un empiétement du pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire. Ils dirent enfin que, dans certains cas, et notamment dans les questions politiques, il serait difficile d'obtenir d'un corps essentiellement politique une décision impartiale et rendue seulement en vue de la loi à interpréter (1).

La légitimité de ces craintes fut bientôt démontrée par l'expérience. Le cours de la justice fut maintes fois suspendu et, pour certaines questions, complètement arrêté. On vit l'Etat, à la fois juge et partie, intervenir dans l'examen de questions de droit à résoudre par voie de disposition générale, en vue de procès nés et pendants devant les tribunaux. Chaque jour de nouveaux inconvénients se présentaient, et l'on finit par comprendre qu'il ne fallait pas subordonner la solution de ces problèmes au concert unanime de trois branches indépendantes entre elles d'un même pouvoir, là où ce concert avait été déjà vainement tenté entre trois corps judiciaires, dont la mission spéciale est de se prononcer en ces matières et qui, par conséquent, sont placés dans des conditions bien plus favorables pour s'entendre (2).

Tels furent les motifs de la présentation de la loi du 7 juillet 1865. Aujourd'hui, lorsque, après une cassation, le deuxième arrêt, jugement ou décision est attaqué par les mêmes moyens que ceux du premier pourvoi, la cause est portée devant les chambres réunies de la cour de cassation, siégeant en nombre impair. Aucun recours en cassation n'est admis contre le deuxième arrêt, jugement ou décision, en tant que cet arrêt, jugement ou décision est conforme au premier arrêt de cassation. Si le deuxième arrêt, jugement ou décision est annulé par les mêmes motifs que ceux de la première cassation, le juge du fond, à qui la cause est renvoyée, doit se conformer à la décision de la cour de cassation sur le point de droit jugé par cette cour.

Le système consacré par cette loi n'est pas contraire à la règle posée à l'article 28 de la Constitution. La seule interprétation que cet article ait en vue est celle qui, disposant d'une

(1) Exposé des motifs de la loi du 7 juillet 1865, présenté par le ministre de la justice M. Tesch.

(2) Nous copions ici à peu près textuellement l'Exposé cité à la note précédente.

manière générale, s'applique à tous les cas, et dont la rétroactivité est une des conditions essentielles. Cette interprétation n'a pas cessé, depuis 1865, d'appartenir au pouvoir législatif. On a seulement cessé d'y avoir recours chaque fois qu'il existe de simples dissidences entre des corps judiciaires, à l'occasion d'une lutte d'intérêts particuliers. Ainsi que le disait l'auteur de la loi citée « le remède extrême de l'interprétation par le pouvoir législatif sera désormais réservé pour le cas où l'obscurité de la loi sera bien reconnue, où le dissentiment entre la cour de cassation, d'une part, et les cours et les tribunaux, d'autre part, portera sur un point d'une gravité telle, qu'il conviendra de le faire cesser de suite; et, dans ce cas encore, le pouvoir législatif doit rester libre de déclarer le sens de la loi ou de déclarer qu'il n'y a point lieu à interprétation (1) ».

166. L'article 5 de la loi du 7 juillet 1865 porte que les juges sont tenus de se conformer aux lois interprétatives dans toutes les affaires où le point de droit n'est pas définitivement jugé au moment où ces lois deviennent obligatoires.

Cette règle a toujours été admise. Elle ne peut ni en droit, ni en fait, rencontrer une objection sérieuse.

Comme la loi interprétative est censée avoir exactement déterminé le sens et la portée du texte interprété, il est naturel et juste qu'elle reçoive son application dans toutes les causes qui ne sont pas encore irrévocablement jugées. En fait, comme le dit très-bien Dalloz, « la sécurité publique n'est pas ici troublée, puisque l'obscurité même de la loi à interpréter, les doutes qu'elle a fait naître, ont empêché que cette sécurité ne se formât. Entre deux attentes contradictoires, on ne devait pas balancer à favoriser celle que le législateur déclare conforme à son intention (2) ».

ARTICLE 29.

Au roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution.

Sommaire.

167. Définition du pouvoir exécutif.

168. La réunion, dans la personne du Roi, du pouvoir exécutif et d'une partie du

(1) Exposé des motifs de la loi citée.

(2) *Répertoire*, v^o *Lois*.

pouvoir législatif ne constitue pas une dérogation au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

169. Examen de cette opinion.

170. Le pouvoir exécutif ne peut être raisonnablement confié qu'au chef de l'Etat.

COMMENTAIRE.

167. Le pouvoir exécutif est celui qui pourvoit à l'exécution des lois, à la sûreté de l'Etat, au maintien de l'ordre public et aux différents besoins de la société (1).

168. L'article 26 accorde au Roi l'exercice du pouvoir législatif, concurremment avec les deux Chambres. L'article 29 lui attribue la plénitude du pouvoir exécutif, *tel qu'il est réglé par la Constitution.*

Au premier abord, la réunion de cette double prérogative dans la personne du Roi semble renfermer une importante dérogation au principe fondamental de la séparation des grands pouvoirs constitutionnels. Il s'en faut cependant de beaucoup que ce reproche puisse être adressé sérieusement aux auteurs de la Constitution. D'un côté, le pouvoir législatif du roi se trouve subordonné au concours indispensable des deux Chambres; de l'autre, l'exercice du pouvoir exécutif, que lui confère l'article actuel, se trouve subordonné au concours obligatoire d'un ministre responsable; enfin, le pouvoir exécutif, considéré en lui-même et abstraction faite de son exercice, a été réduit à des limites équitables et propres à lui enlever à la fois la faculté et le désir d'empiéter sur les libertés publiques. Comment pourrait-on sérieusement redouter les usurpations de ce pouvoir, dans un pays où les impôts et le contingent de l'armée doivent être votés annuellement (2)?

Le Congrès national se serait écarté des bases essentielles du régime constitutionnel, s'il eût conféré au roi la plénitude du pouvoir législatif, en même temps qu'il lui attribuait la plénitude du pouvoir exécutif. Alors, pour nous servir de l'énergique expression de Montesquieu, le monarque pourrait concevoir le désir de faire *des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.* Mais cet inconvénient ne se présente pas, ce péril ne saurait surgir là où le rôle du chef de l'Etat se borne à l'exercice des droits que lui confèrent une Constitution, placée au-dessus de son atteinte, et des lois qu'il n'est pas en son pouvoir d'établir ou d'abroger (3).

(1) Définition de Macarel.

(2) Articles 111 et 119 de la Constitution.

(3) Voy. l'article 78.

169. Quelques publicistes, dont l'opinion est d'un grand poids en ces matières, ont cependant blâmé ce système, comme étant de nature à détruire l'égalité, à rompre l'harmonie qui doivent exister entre les grands pouvoirs de l'Etat. De ce nombre est Benjamin Constant, qui l'a surtout combattu sous le rapport des conséquences fâcheuses qui en découlent, à son avis, pour le principe de la responsabilité ministérielle. D'après ce publiciste illustre, le pouvoir exécutif doit être confié à des ministres responsables, nommés et révoqués par le roi. « En abaissant, dit-il, le pouvoir royal au niveau du pouvoir exécutif, mille questions deviennent insolubles : celle, par exemple, de la responsabilité. Quand on ne considère les ministres que comme de simples agents du pouvoir exécutif, il paraît absurde de rendre l'instrument responsable et de déclarer inviolable le bras qui s'en sert. Mais considérez le pouvoir exécutif, c'est-à-dire les ministres, comme un pouvoir à part, que le pouvoir royal est destiné à réprimer par la destitution, comme il réprime par la dissolution les assemblées représentatives, la responsabilité du pouvoir exécutif devient raisonnable, et l'inviolabilité du pouvoir royal est assurée. »

A ces objections spécieuses on peut répondre par les propres théories de Benjamin Constant. Il enseigne, en effet, que la responsabilité des ministres ne détruit pas celle de leurs agents, et que cette responsabilité *commence à l'auteur immédiat de l'acte qui en est l'objet*. Pourquoi donc ne pourrait-on pas admettre le même principe pour les ministres lorsqu'ils deviennent les *auteurs immédiats* d'un acte répréhensible ? Si les ordres que les ministres transmettent à leurs agents inférieurs ne suffisent pas pour excuser ces derniers, on ne peut pas, nous semble-t-il, soutenir avec plus de raison que les ordres du pouvoir royal doivent suffire pour accorder un brevet d'impunité aux chefs des départements ministériels (1).

170. A qui, d'ailleurs, le Congrès national pouvait-il raisonnablement remettre le pouvoir exécutif, si ce n'est au chef de l'Etat ? L'exercice de ce pouvoir exige une unité de vues, une rapidité de conception, une promptitude d'action qui s'opposent à ce qu'il soit confié à d'autres mains.

Si l'on conférait la puissance exécutive à des délégués choisis par les Chambres, on arriverait à la confusion des pouvoirs et

(1) Nous examinerons cette objection d'une manière plus approfondie en analysant les dispositions de l'article 64.

à tous les inconvénients, à tous les périls qui en sont la conséquence inévitable.

Si l'on plaçait, à côté des Chambres législatives, une autre assemblée élue par le corps électoral et chargée de vaquer aux soins de l'administration générale, on ferait immédiatement surgir des discussions irritantes, des conflits, des luttes d'ambition et d'amour-propre, en un mot, on ferait naître des retards compromettants pour les intérêts les plus élevés de la nation ; on mettrait la lenteur, la confusion, le tumulte, là où doivent régner, avant tout, l'ordre, la promptitude et le calme.

Dans les monarchies constitutionnelles, le pouvoir exécutif ne peut être convenablement remis qu'au roi.

ARTICLE 30.

Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du roi.

Sommaire.

171. Objet de l'article 30.

172. Le pouvoir judiciaire ne doit pas être confondu avec le pouvoir exécutif.

173. L'exécution des arrêts et des jugements appartient essentiellement au pouvoir exécutif.

COMMENTAIRE.

171. Cet article consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les articles 92 et suivants déterminent sa nature et son rôle.

172. Jadis l'autorité administrative et le pouvoir judiciaire n'avaient pas, en France et dans les provinces belges, une ligne de démarcation nettement tracée.

L'Assemblée constituante de 1789 proclama, la première, la distinction des grands pouvoirs constitutionnels. « *Le pouvoir judiciaire*, dit la Constitution de 1791, *est délégué aux juges* (1). »

Le Congrès national a suivi cet exemple ; il a hautement répudié les théories qui tendent à faire du pouvoir judiciaire une branche du pouvoir exécutif. Ses membres connaissaient par expérience les résultats fâcheux des empiétements perpétrés par le pouvoir exécutif dans le domaine de la justice, depuis la

(1) Tit. III, art. 5.

Constitution de l'an VIII (1). Ils savaient que le seul moyen de les faire disparaître et de rendre leur retour à jamais impossible était de consacrer l'indépendance absolue du pouvoir judiciaire, en le plaçant, à tous égards, sur la même ligne que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Ils n'ont pas dit, comme la charte française de 1830, que toute justice émane du roi et s'administre en son nom (2). Le pouvoir judiciaire émane, lui aussi, de la nation (3).

Les intérêts essentiels du corps social exigent, en effet, que l'autorité judiciaire soit élevée au rang de pouvoir constitutionnel, pouvant, à ce titre, se mouvoir librement dans la vaste sphère de ses attributions. Toute sécurité disparaît, toutes les garanties deviennent illusoire quand les magistrats sont forcés d'aller puiser, ailleurs que dans le respect du droit et le sentiment de leur indépendance, les inspirations qui doivent les guider dans l'accomplissement de leur haute et noble mission. Le rôle du chef du pouvoir exécutif doit se borner au choix des juges; encore ces choix doivent-ils être limités à certains candidats, principalement pour les tribunaux supérieurs (4).

173. Mais si les intérêts nationaux de l'ordre le plus élevé demandent que le pouvoir judiciaire soit dégagé de toute contrainte, de toute espèce d'oppression, il n'en résulte pas que les tribunaux doivent être investis du droit de mettre eux-mêmes leurs sentences à exécution. Ici l'intervention du pouvoir exécutif devient nécessaire. Si les jugements étaient prononcés et exécutés par la même autorité, le principe de la séparation des pouvoirs serait évidemment méconnu au profit des tribunaux. C'est pour ce motif que l'article 30 ordonne que les arrêts et les jugements soient exécutés au nom du chef du pouvoir exécutif (5).

(1) Voy. loi des 7-14 octobre 1790, n° 33; loi du 24 fructidor an III, art. 27: arrêté du directeur exécutif du 2 germinal an V; art. 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII; arrêté des consuls du 5 nivôse an VIII; arrêté des consuls du 23 fructidor an VIII; arrêté du roi des Pays-Bas du 5 octobre 1822.

(2) Toute justice émane du roi; elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue (art. 48).

(3) Article 25.

(4) Voy. les articles 92-105.

(5) Voy. les articles 92 et suiv. de la Constitution et l'article 146 du code de procédure civile. — La formule exécutoire a été déterminée, pour le règne de Léopold II, par l'arrêté royal du 17 décembre 1865.

ARTICLE 31.

Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution.

Sommaire.

174. Motifs de la disposition de l'article 31.
 175. Limites nécessaires du principe.
 176. Renvoi.

COMMENTAIRE.

174. La commune et la province ont, l'une et l'autre, des intérêts propres, distincts, qu'elles sont seules aptes à diriger d'une manière convenable. L'équité et la raison exigent qu'on leur abandonne la direction exclusive de tous les objets qui n'ont aucun rapport direct et immédiat avec les intérêts généraux du pays. Une centralisation exagérée impose au pouvoir central un travail excessif, qui l'empêche de vaquer convenablement aux soins incessants que réclame l'administration générale; elle l'expose, en outre, à commettre une multitude d'injustices et d'erreurs dans les matières qui, pour être bien comprises et bien traitées, exigent la connaissance exacte et personnelle des hommes et des lieux.

Benjamin Constant a fort bien développé ces principes. Pour rendre son langage entièrement applicable à la Belgique, on n'a qu'à remplacer le mot « arrondissement » par celui de « province ». « La direction des affaires de tous, dit-il, appartient à tous, c'est-à-dire aux représentants et aux délégués de tous. Ce qui n'intéresse qu'une fraction doit être décidé par cette fraction; ce qui n'a de rapport qu'avec l'individu ne doit être soumis qu'à l'individu. L'on ne saurait trop répéter que la volonté générale n'est pas plus respectable que la volonté particulière, dès qu'elle sort de sa sphère. Supposez une nation d'un million d'individus, répartis dans un nombre quelconque de communes. Dans chaque commune, chaque individu aura des intérêts qui ne regarderont que lui, et qui, par conséquent, ne devront pas être soumis à la juridiction de la commune. Il y en aura d'autres qui intéresseront les habitants de la commune, et ces intérêts seront de la compétence communale. Ces communes, à leur tour

- auront des intérêts qui ne regarderont que leur intérieur, et
 - d'autres qui s'étendront à l'arrondissement. Les premiers
 - seront du ressort purement communal, les seconds du ressort
 - de l'arrondissement, et ainsi de suite, jusqu'aux intérêts gé-
 - néraux, communs à chacun des individus formant le million
 - qui compose la peuplade. Il est évident que ce n'est que sur
 - les intérêts de ce dernier genre que la peuplade entière ou
 - ses représentants ont une juridiction légitime, et que, s'ils
 - s'immiscent dans les intérêts d'arrondissement, de commune
 - ou d'individu, ils excèdent leur compétence. Il en serait de
 - même de l'arrondissement qui s'immiscerait dans les intérêts
 - particuliers d'une commune, ou de la commune qui atten-
 - terait à l'intérêt purement individuel de l'un de ses mem-
 - bres (1). »

175. Toutefois, si les droits de la province et de la commune doivent être respectés, il ne s'ensuit pas qu'on soit tenu de leur reconnaître une indépendance absolue. Une telle indépendance leur donnerait le moyen d'entraver la marche de l'administration générale et de braver impunément les ordres du pouvoir central, même à l'égard des objets que la Constitution a placés dans le cercle des attributs du gouvernement. Les intérêts *exclusivement* communaux doivent être abandonnés à la direction de l'autorité locale; mais aussi, lorsque cet intérêt *exclusif* disparaît, en d'autres termes, lorsque les intérêts communaux se confondent avec les intérêts généraux, l'action du législateur doit avoir une liberté entière. Tel est le système adopté par le Congrès national.

176. Nous examinerons, sous les articles 108 et 109, les questions qui se rattachent à l'organisation et aux attributions de la commune et de la province.

(1) *Réflexions sur les Constitutions et les garanties*, p. 236.

CHAPITRE PREMIER.

DES CHAMBRES.

A l'époque où le Congrès national fut appelé à procéder à l'organisation du pouvoir législatif, le système de la coexistence de deux Chambres comptait en sa faveur les précédents historiques et les suffrages de la grande majorité des publicistes.

Depuis le jour où Montesquieu avait écrit que, « par la disposition des choses, le pouvoir doit arrêter le pouvoir », la plupart des défenseurs des institutions libérales avaient proclamé la nécessité de répartir entre deux assemblées l'exercice de l'action législative.

Un écrivain célèbre, dont l'autorité était universellement acceptée en 1830, avait soutenu ce système dans les termes suivants : « Deux Chambres législatives ont des avantages, « quel que soit le genre du gouvernement. Outre qu'elles assument plus de maturité aux délibérations, plus de stabilité aux institutions, l'une des Chambres peut avoir dans sa composition les caractères spéciaux d'une aristocratie désirable, « surtout avec un monarque héréditaire. Deux Chambres, « mieux qu'une, résistent à l'enthousiasme et aux intrigues (1). »

M. Thiers, dont l'avis fut également cité dans les débats du Congrès, avait émis la même opinion; il avait écrit : « Quant à l'établissement d'une seule Chambre, son erreur (celle de l'Assemblée constituante) a été plus réelle.... S'il était dangereux de ne laisser que le souvenir du pouvoir à un roi qui l'avait eu tout entier, et en présence d'un peuple qui voulait en envahir jusqu'au dernier reste, il était bien plus faux en principe de ne pas reconnaître les inégalités et les gradations sociales, lorsque les républiques elles-mêmes les admettent, « et que chez toutes on trouve un sénat, ou héréditaire ou électif (2). »

A côté de ces autorités, les partisans de la dualité des Chambres législatives plaçaient celle d'un diplomate qui, en sa qualité d'ancien archevêque de Malines, jouissait alors du privilège

(1) Lanjuinais, *Les Constitutions de tous les peuples libres*, t. I, liv. I, chap. III.

(2) *Histoire de la révolution française*, t. I, chap. VIII.

de voir fréquemment discuter ses opinions par la presse belge.

« La formation du pouvoir législatif, avait dit l'abbé de Pradt, est toujours la grande difficulté dans l'établissement des constitutions ; le pouvoir est tout..., chacun veut en retenir la plus grande partie. Le bien ne peut résulter que d'une pondération exacte qui maintienne l'équilibre. C'est l'arrimage du vaisseau qui décide de la régularité de sa marche. L'exemple de l'Angleterre a prouvé l'excellence du système des trois branches de la législature. L'exemple de la France a prouvé l'imminent danger de l'absence de ce système, ou plutôt la certitude qu'il ne peut y avoir ni repos ni stabilité sans lui... L'expérience est récente, éclatante et complète. Avec quelle douloureuse surprise retrouve-t-on, dans la constitution espagnole, un roi seul, en présence ou plutôt aux prises avec une assemblée unique (1) ? Dans la diversité d'opinions qui, par la nature des choses, ne peuvent, sur beaucoup de sujets, manquer de s'élever entre eux, qui sera juge, qui les rapprochera, qui les conciliera ? Chacun agissant dans la plénitude de son droit, d'épouvantables collisions ne seront-elles pas la suite naturelle de cet isolement ? Les contradictions éclateront le premier jour ; elles s'aigriront, elles s'envenimeront ; elles dégèneront en querelles acharnées. Un des deux pouvoirs devra briser l'autre ; le combat passera d'eux à la nation ; leurs divisions deviendront celles de tout le peuple ; faits pour le diriger en commun et en paix, ce seront ces deux pouvoirs qui le maintiendront en division et en guerre. C'est ce qui arriva à Louis XVI, dès qu'il se trouva vis-à-vis d'une assemblée unique, dans un état continuel de contact avec elle ; les contradictions commencèrent le lendemain du jour où ils commencèrent à se trouver seuls en présence ; chaque heure y ajouta, et la plus déplorable catastrophe ne se fit pas attendre. Partout où les hommes ont des intérêts à discuter, il faut être trois ; entre deux, il peut ne pas y avoir d'action, mais il y aura toujours choc. Sans arbitres, lequel des deux a le droit de décider ? Une Chambre des pairs est l'arbitre indiqué par la nature des gouvernements représentatifs ; tout ne doit pas être peuple et roi. Le trône, comme a dit M. Necker, ne doit pas s'élever à pic dans une plaine rase ; il n'y resterait pas longtemps. Il y a des règles d'architecture sociale, si l'on peut parler ainsi, qui commandent des gradations entre les objets et des pentes

(1) L'abbé de Pradt écrivait en 1823.

« douces pour passer sans effort de l'un à l'autre. Une première chambre sagement constituée forme cette gradation - entre le trône et le peuple; elle les sépare sans les diviser; - elle les unit sans les confondre; elle les défend d'attaques « mutuelles sans blesser aucun d'eux. L'Angleterre, par la « longévité et le bonheur de son exemple, a mis au-dessus de « toute contradiction la nécessité d'une chambre des pairs (1). »

Les exemples fournis par les autres peuples étaient nombreux et décisifs.

En France, la Constitution de l'an III avait établi deux Chambres législatives. La Constitution de l'an VIII avait réparti l'action législative entre le conseil d'Etat, le Tribunat, le Corps législatif et le Sénat. La charte de 1814, la Constitution impériale de 1815 et la charte de 1830 avaient admis l'existence simultanée d'une Chambre de députés et d'une Chambre de pairs.

En Angleterre, la Chambre des lords existait à côté de la Chambre des communes. Aux Etats-Unis d'Amérique, le pouvoir constituant, après avoir donné la préférence au régime d'une assemblée unique, avait été, neuf ans plus tard, forcé d'adopter le système de la dualité des Chambres (2).

Cependant, malgré ces doctrines et ces exemples, de vives dissidences se manifestèrent parmi les membres du Congrès national. Les avantages et les inconvénients d'une Chambre unique devinrent l'objet d'un débat brillant et animé, que nous allons succinctement analyser.

Les partisans d'une Chambre unique disaient : « L'institution d'une chambre haute est inutile, elle est dangereuse; « elle est en opposition manifeste avec les principes fondamentaux de la Constitution. »

Elle est inutile, disaient-ils en premier lieu. Que peut être une Chambre de *terriens* sans hérédité et sans majorat? Si elle est nommée par les citoyens qui élisent la Chambre populaire, vous avez deux assemblées démocratiques; si elle est élue par le roi, vous avez la reproduction de cette Chambre haute qui, sous le gouvernement néerlandais, faisait expirer, au seuil de son palais, toutes les tentatives d'amélioration politique, toutes les mesures de progrès réel. Le contre-poids d'une Chambre aristocratique peut être nécessaire dans un pays où les lois se votent, s'improvisent, en quelque sorte, sous l'impression du

(1) *De la Révolution actuelle de l'Espagne et de ses suites*, chap. V.

(2) La Constitution américaine de 1778 n'admettait qu'une seule Chambre. Le système de la dualité des Chambres fut introduit, en 1787, par la Convention de Philadelphie.

moment. Mais cet inconvénient n'est pas à redouter en Belgique. Le caractère national se distingue par la sage lenteur qu'il a toujours mise dans l'adoption des mesures importantes. L'esprit démocratique ne menace nulle part de déborder sur les institutions; et, le fit-il, notre organisation provinciale et communale suffirait pour lui opposer une digue infranchissable. Une Chambre unique ne sera jamais, en Belgique, un corps homogène. L'industrie, le commerce, la propriété, le barreau, la science, la jeunesse et l'âge mûr y auront toujours accès : témoin le Congrès national, dont les membres ont été tous élus sous l'influence d'une cause essentiellement démocratique. Le Congrès, envisagé comme pouvoir législatif, suffit à toutes les exigences raisonnables, et ce seul fait démontre à l'évidence l'inutilité d'une Chambre haute. La nation a chargé une assemblée unique de la plus immense des responsabilités; elle lui a confié la plus importante des missions, celle de lui donner une Constitution, de lui choisir un chef, de fixer pour jamais ses destinées heureuses ou malheureuses. Pourquoi donc agirait-on autrement lorsqu'on ne s'occupera plus que de lois secondaires, de mesures passagères? L'établissement de deux Chambres est une idée étrangère; la Belgique n'en a pas besoin; ses anciens états généraux ne consistaient qu'en une seule chambre (1).

L'institution d'une Chambre haute est dangereuse, disaient, en deuxième lieu, les partisans d'une Chambre unique. En politique, comme en législation, tout ce qui est inutile est dangereux. On doit à la Belgique un gouvernement ferme et stable dans son ensemble, c'est-à-dire un gouvernement auquel la nation s'attache, qu'elle chérisse, qu'elle défende comme sa propre création, comme étant, dans toutes ses parties, la sanction de ses volontés. Or, il est impossible d'atteindre ce but en posant pour première base du pacte social une institution à laquelle s'associent des idées de faveur, de privilège, de distinction aristocratique. Quoi qu'on fasse, la nation ne regardera jamais l'institution d'un sénat comme une sauvegarde contre ses excès; elle trouve amplement cette sauvegarde dans son bon sens, dans ses mœurs calmes et stables, et surtout dans les limites posées par le pacte fondamental. Le sénat lui apparaîtra comme un obstacle insurmontable au succès des réformes que peuvent commander les progrès toujours croissants de la civilisation. La preuve du danger d'un sénat est dans toutes les bouches. Ceux

(1) Voy. les discours de MM. de Celles, de Brouckere, Van Snick, etc. Huytens, t. I, p. 395 et suiv.

qui désirent un sénat héréditaire voient un danger dans un sénat à vie. Ceux qui demandent un sénat à vie voient, à leur tour, un grand danger dans un sénat héréditaire. Ceux qui demandent un sénat à terme voient du danger dans un sénat héréditaire et dans un sénat à vie. Ceux qui se prononcent pour l'élection par le peuple voient du danger dans l'abandon de la nomination au choix du roi, et les partisans de ce dernier système voient du danger dans la nomination faite par le peuple. Tous ces avis discordants démontrent clairement qu'un sénat est une institution essentiellement dangereuse pour les libertés publiques, et que ni le mode de sa formation, ni le mode de son existence, ne sont capables de rassurer le pays contre sa tendance essentiellement liberticide (1).

Enfin, disaient les adversaires du sénat, *l'institution d'une Chambre aristocratique est en opposition manifeste avec les principes fondamentaux de la Constitution*. En Belgique, la souveraineté est reconnue émaner de la nation exclusivement; la puissance législative est un des attributs essentiels, inaliénables de cette souveraineté; il faut donc, de toute nécessité, que la nation l'exerce par ses représentants naturels. Une Chambre aristocratique, à côté d'une Chambre populaire, est une atteinte indirecte au principe de la souveraineté nationale, tel qu'il est défini par la Constitution.

A tous ces arguments, les partisans des deux Chambres répondaient, à leur tour, en développant les opinions des écrivains politiques que nous venons de citer. Quant à l'objection tirée du système des anciennes constitutions nationales, M. Nothomb la réfuta dans les termes suivants : « L'institution des deux Chambres est ancienne en Angleterre; c'est une innovation pour la France et la Belgique, et l'on a dit qu'en la consacrant nous manquons en quelque sorte à notre nationalité. Il est vrai, messieurs, que les anciens états généraux ne consistaient qu'en une seule Chambre; mais la nature de leurs attributions écartait tous les dangers. En France et en Belgique, les anciens états généraux n'étaient pas si activement associés à la direction de l'Etat. Ils se réunissaient de loin en loin, au gré du prince; ils ne participaient pas au pouvoir législatif; leurs attributions étaient limitées au vote des subsides, et, à leur défaut, dans notre pays, les états de chaque province les accordaient; c'était même la règle ordinaire. Tous les monuments de l'ancien droit français ou belge

(1) Discours de M. Van Snick. Huytens, t. I, p. 398.

« sont l'œuvre du chef de l'Etat seul. Il y avait d'ailleurs division, puisqu'il existait trois Ordres. Aujourd'hui le pouvoir législatif est dévolu à la représentation nationale, conjointement avec le prince; elle ne se réunit plus accidentellement : la loi du budget, la loi du contingent de l'armée perd ses effets si elle n'est renouvelée annuellement. Au pouvoir législatif ainsi exercé, ajoutez encore le droit de mettre les ministres en accusation. Tel est le régime moderne; l'ancienne forme n'en était qu'une faible ébauche. Dépouillez la représentation nationale de l'initiative, faites-la rentrer dans ses anciennes limites, réduisez-la au vote de l'impôt, rendez-en la réunion facultative, et la Chambre unique cessera d'être dangereuse. Nos pères ont pressenti le gouvernement représentatif; ils n'ont connu que ce qu'il a d'extrême : le rejet de l'impôt. Cette prérogative populaire, qui fait qu'en dernier résultat le pays l'emporte toujours, est encore notre garantie suprême, mais nous n'en usons que comme d'un *ultimatum*; nous avons mille armes pour combattre, ils n'en avaient qu'une seule et ils commençaient par où nous finissons. Je ne suis pas un détracteur du passé, mais je mesure l'intervalle qui sépare le temps et les situations, je tiens compte de la différence qui existe, sous le rapport de la distribution des pouvoirs, entre ce qui était il y a un demi-siècle et ce qu'on veut nous donner aujourd'hui, entre un régime incomplet, produit de mille accidents du moyen âge, et le régime nouveau qui embrasse toutes les nécessités sociales (1). »

L'existence d'un Sénat, à côté de la Chambre des représentants, fut votée par 128 voix contre 62 (2); mais le caractère et la tendance de ce vote ne doivent pas être exagérés. Le Congrès n'a pas vu dans le Sénat un fait d'organisation sociale fondé sur l'inégalité des conditions, une transaction entre l'aristocratie et la démocratie; il n'a pas voulu créer une « Chambre haute » analogue à la pairie anglaise. Il a simplement admis le Sénat comme un fait d'organisation politique, un rouage utile à la marche prudente et sûre du pouvoir législatif. Il l'a composé d'éléments propres à assurer à la discussion des lois plus de lenteur, de calme, de modération et de maturité. Tout en exigeant pour les sénateurs un cens d'éligibilité, il n'a pas voulu, à proprement parler, créer une Chambre aristocratique à côté d'une Chambre populaire. Il s'est inspiré plutôt de l'exemple

(1) Huyttens, t. 1^{er}, p. 424. — Voy. aussi, pour l'examen de cette importante question, les rapports faits, au nom de la section centrale, par M. Devaux. Huyttens, t. IV, p. 75 et 79

(2) Huyttens, t. 1^{er}, p. 552.

des Etats-Unis que de l'exemple de l'Angleterre. On peut dire des deux Chambres belges ce que Rossi disait des deux Chambres américaines : « Il y existe une Chambre à principes progressifs, l'autre à principes conservateurs; l'une qui a mission de donner l'impulsion, l'autre qui a mission de régler cette impulsion; l'une pousse, l'autre retient dans une juste mesure, et c'est ainsi que, par la combinaison de cette double force, la société marche sans courir et que vous réalisez l'idée d'un progrès sage et continu (1). »

ARTICLE 32.

Les membres des deux chambres représentent la nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés.

Sommaire.

177. Nécessité de fractionner le corps électoral en collèges.
 178. Sens et portée de l'article 32 de la Constitution.
 179. Exclusion du mandat impératif.

COMMENTAIRE.

177. Dans les républiques anciennes, les magistrats chargés de veiller au maintien des droits du peuple étaient directement élus par la nation réunie en assemblée générale. L'extension et l'importance des associations modernes ne permettant plus de recourir à ce mode primitif, il a fallu fractionner le corps électoral en un certain nombre de collèges investis de la mission d'envoyer, individuellement, leurs mandataires aux Chambres législatives. Chaque député tient ainsi directement son mandat d'une subdivision de province déterminée par la loi (2).

La Constitution n'en exige pas moins que tous les membres des deux Chambres se considèrent comme les représentants de la nation, et non pas seulement du district électoral dont ils tiennent leur mandat. Si chaque député, perdant de vue les intérêts généraux du pays, se préoccupait exclusivement des intérêts particuliers d'une subdivision de province, les débats des assemblées législatives ne tarderaient pas à s'abaisser au niveau d'une lutte étroite de rivalités jalouses, de prétentions

(1) *Cours de droit public*, t. IV, p. 56.

(2) Articles 48 et 53 de la Constitution.

inconciliables, au milieu de laquelle les mesures importantes et vraiment nationales auraient beaucoup de peine à conserver le rang qui leur appartient. Il ne faut pas, sans doute, que le député laisse dans l'oubli les aspirations et les besoins du district qu'il représente plus directement; mais il ne doit jamais oublier que, dans toutes les circonstances où les intérêts de quelques localités se trouvent en opposition avec les intérêts généraux du pays, la patrie doit l'emporter sur la province et, à plus forte raison, sur l'arrondissement et sur la commune.

178. C'est de cette manière qu'il faut entendre le principe de l'article 32. Les Chambres législatives représentent la nation, non pas en ce sens que la plénitude de la souveraineté nationale se trouve concentrée dans leur sein, mais en ce sens que leurs membres sont les mandataires du pays, et non pas du district électoral dont ils ont obtenu les suffrages. En admettant un système contraire, en attribuant aux Chambres tous les pouvoirs qui émanent de la nation, on anéantirait d'un seul coup l'indépendance du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, en même temps que la participation du roi à l'exercice de la puissance législative.

179. Il est évident que l'article 32, sinon dans son texte, au moins dans son esprit, est inconciliable avec le mandat impératif. Puisque le député représente la nation entière, le district qui l'a élu n'a pas le droit d'enchaîner sa liberté, de briser son indépendance. Si chaque membre de la représentation nationale arrivait aux Chambres avec un mandat impératif, l'unité nationale serait profondément méconnue dans toutes ses exigences. L'article 32 a reproduit en d'autres termes la règle proclamée par l'article 52 de la Constitution de l'an III : « Les membres « du corps législatif ne sont pas les représentants du départe-
« ment qui les a nommés, mais de la nation entière, et il ne
« peut leur être donné aucun mandat. »

ARTICLE 33.

Les séances des chambres sont publiques.

Néanmoins chaque chambre se forme en comité secret, sur la demande de son président ou de dix membres.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Sommaire.

180. Avantages de la publicité des débats parlementaires.
 181. Exceptions au principe de la publicité des débats. — Motifs.
 182. Indication des règles qui doivent être suivies lorsque les Chambres se constituent en comité secret.

COMMENTAIRE.

180. La publicité des débats est une condition essentielle de la marche régulière et fructueuse des assemblées législatives.

Macarel énumère les avantages de la publicité dans les termes suivants : « La publicité des discussions dans les Cham-
 « bres est fondée sur les avantages inappréciables de mettre au
 « grand jour tous les motifs de la législation, d'inspirer par là
 « le respect et la confiance, d'affermir le crédit public, de don-
 « ner d'utiles directions à l'opinion, de porter l'instruction dans
 « toutes les classes, d'y préparer même d'avance des législa-
 « teurs instruits, et surtout de mettre en pratique et de rendre
 « vulgaire cette précieuse maxime : que la bonne foi est, dans
 « le fait, la seule base d'une bonne politique et des sages con-
 « stitutions. Cette publicité, enfin, a l'immense avantage de
 « faire assister, en quelque sorte, les électeurs à l'exercice des
 « pouvoirs par eux confiés à leurs représentants, et de leur
 « offrir le sûr moyen de juger leur conduite et leur sagesse ;
 « de telle sorte que, par ce moyen, la nation entière peut con-
 « naître si tel ou tel député est un homme ferme, intègre et
 « éclairé, et s'il est convenable qu'il soit réélu. »

181. Toutefois, malgré les avantages incontestables de la publicité, il est des circonstances où des motifs d'intérêt général ou de haute convenance peuvent exiger que le public ne soit pas initié aux débats. Telles sont les élections ou les présentations de candidats (1) et, en général, les discussions relatives à des communications diplomatiques, aussi longtemps que les négociations ne sont pas arrivées à leur dénouement (2).

182. Le § 2 de l'article 33 trace le mode à suivre en ces circonstances. Les Chambres sont obligées de se former en comité secret aussitôt que leur président ou dix de leurs membres en font la demande ; mais elles décident ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

(1) Voy. ci-après, l'article 39

(2) Aux termes de l'article 30 du règlement de la Chambre des représentants, les membres qui demandent que l'assemblée se forme en comité secret rédigent leur demande par écrit et la signent. Leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

Cette dernière obligation leur a été imposée afin de prévenir les abus que, soit le président, soit une fraction minime de l'assemblée, pourraient être tentés de faire de la faculté que le § 2 leur accorde.

ARTICLE 34.

Chaque chambre vérifie les pouvoirs de ses membres, et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

Sommaire.

- 183. La juridiction parlementaire, en ce qui concerne la vérification des pouvoirs, est de l'essence du gouvernement représentatif.
- 184. Examen de la question de savoir si les Chambres ont le droit d'ordonner que, par suite de la nullité d'une élection qu'elles ont déclarée, les opérations électorales doivent être reprises à un certain point. — Résolution affirmative prise par la Chambre des représentants.
- 185. L'opinion contraire est plus conforme aux principes rigoureux du droit.
- 186. Précédent posé par la Chambre des représentants, en opposition avec le système adopté en 1839.
- 187. Étendue de la prérogative parlementaire en cette matière.
- 188. Examen de la question de savoir si les Chambres sont tenues de respecter le principe de la permanence des listes électorales.
- 189. Les arrêts rendus par la cour de cassation, en matière électorale, ne peuvent exercer aucune influence sur une décision antérieure des Chambres.

COMMENTAIRE.

183. Les Chambres législatives doivent avoir le droit exclusif de vérifier, en dernier ressort, les pouvoirs de leurs membres. Elles sont seules compétentes pour juger si les personnes qui se présentent comme les élus du corps électoral possèdent réellement cette qualité. C'est la première condition de leur indépendance et de leur dignité. La juridiction parlementaire dans l'examen des opérations électorales est de l'essence du gouvernement représentatif.

184. On s'est demandé si les Chambres, lorsqu'elles sont appelées à faire usage de la prérogative que leur accorde l'article 34, doivent se borner à statuer sur l'admission ou la non-admission du membre élu. Leur compétence s'étend-elle jusqu'à pouvoir décider que, par suite de la nullité d'une élection qu'elles ont déclarée, les opérations électorales doivent être reprises à tel point ou à tel autre ?

Cette question a été résolue affirmativement par la Chambre des représentants, le 21 novembre 1839 (1).

Le collège électoral de Termonde s'était réuni, à l'effet de procéder au choix de deux membres de la Chambre des représentants. Il était divisé en trois bureaux, et la majorité absolue était de 414 suffrages. Le premier tour de scrutin donna le résultat suivant : M. De Terbecq, 777 suffrages ; M. De Decker, 330 ; M. le vicomte Vilain XIII, 259, et M. De Smet, 259.

M. De Terbecq ayant seul obtenu la majorité absolue, un scrutin de ballottage devenait nécessaire entre MM. De Decker et Vilain XIII, ce dernier devant être préféré à son concurrent, M. De Smet, comme étant le plus âgé.

Le bureau principal suivit une marche tout opposée et décida qu'un ballottage intermédiaire devait préalablement avoir lieu entre MM. De Smet et Vilain XIII, pour savoir lequel des deux devait être ensuite ballotté définitivement avec M. De Decker.

Ce ballottage intermédiaire eut lieu. M. De Smet obtint 408 votes sur 501 votants, et l'on ouvrit ensuite un troisième scrutin entre MM. De Decker et De Smet, dans lequel ce dernier obtint 209 voix et son concurrent 169.

L'élection de M. De Smet fut annulée par la Chambre, comme constituant une violation de l'article 36 de la loi électorale de 1831, remplacé aujourd'hui par l'article 145 du code électoral (2). Mais alors surgit la question de savoir si la Chambre devait ordonner qu'il fût procédé à de nouvelles élections pour le choix du député qui restait à élire à Termonde ; ou bien si elle devait se borner à ordonner la convocation du collège électoral de ce district pour achever les opérations illégalement interrompues, c'est-à-dire, pour procéder à un scrutin de ballottage entre MM. Vilain XIII et De Decker.

La commission parlementaire à laquelle l'examen de cette controverse avait été renvoyé soutint que la question de compétence était tranchée par l'article 34 de la Constitution et par l'article 40 de la loi électorale, formant actuellement l'article 214 du code électoral.

Suivant l'avis de la commission, l'article 34 de la Constitution ne donne pas seulement aux Chambres le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres ; il les investit du droit de juger

(1) *Moniteur* de 1839, n° 319 et 325.

(2) Art. 150 de la loi du 16 mai 1878. J'avertis, une fois pour toutes, que j'entends par Code électoral les lois électorales coordonnées, en vertu de l'arrêté royal du 17 mai 1878, et publiées au *Moniteur* du 23.

toutes les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Elles ne sont pas astreintes à admettre ou à exclure le membre élu; elles peuvent valablement statuer sur toutes les controverses soulevées à l'occasion de cette vérification; elles ont la faculté de décider que l'élection est valide jusqu'à tel point et que la nullité ne commence que là où l'élection a été viciée. La commission ajoutait que, si le texte de la Constitution laissait subsister quelque doute sur la question de compétence, ce doute serait levé par la loi électorale, qui donne positivement aux Chambres le droit de se prononcer sur la validité des opérations des assemblées électorales. Elle en concluait que la Chambre pouvait valablement séparer les opérations électorales, qu'elle considérerait comme valables, de celles qu'elle envisageait comme entachées de nullité. Rien ne s'oppose, disait le rapporteur de la commission, à ce que la Chambre, appelée à vérifier les pouvoirs de ses membres, examine si une élection doit être validée intégralement ou partiellement.

Les partisans de l'opinion contraire donnaient aux articles cités un sens plus restreint, une portée moins générale. Ils soutenaient que la Constitution, en attribuant aux Chambres l'appréciation des opérations électorales, suppose uniquement le cas où il y a un député en cause, où il s'agit de procéder à la vérification des pouvoirs d'un élu. Or, disaient-ils, nous avons annulé l'élection de M. De Smet; nous n'avons donc plus à vérifier les pouvoirs d'un membre de la Chambre; celle-ci n'a pas à se prononcer sur les opérations futures des assemblées électorales; elle ne peut juger que les opérations consommées (1).

Le système défendu par la commission obtint la préférence, et un arrêté royal convoqua le collège électoral de Termonde, à l'effet de procéder à un scrutin de ballottage entre MM. De Decker et Vilain XIII.

185. Si la décision que nous venons de rapporter est à l'abri de tout reproche lorsqu'on la considère au point de vue de l'équité, il n'en est peut-être pas de même quand on l'examine sous le rapport des principes rigoureux du droit. Quel que soit le corps politique appelé à prendre une décision importante, la première question qu'il ait à se poser est celle de savoir si le législateur a placé dans ses attributions le problème dont on lui demande la solution. Or, où est le texte, soit de la Constitution, soit d'une loi organique, qui accorde aux Cham-

(1) Nous nous bornons à résumer le rapport fait, au nom de la section centrale, par M. De-champs.

bres le droit de trancher, en arbitres suprêmes, la question supplémentaire soulevée à l'occasion des élections de Termonde? Ce ne peut être l'article 34 de la Constitution, pas plus que l'article 214 du code électoral. Le premier de ces articles n'appelle pas les Chambres à se prononcer en dernier ressort sur toutes les contestations qui s'élèvent au sujet des opérations électorales; il a soin, au contraire, de limiter leur compétence à l'examen des contestations qui s'élèvent sur la *validité des opérations électorales en ce qui concerne les pouvoirs de leurs membres*. Le code électoral ne dit pas non plus que les Chambres sont les arbitres suprêmes de la validité des opérations électorales; il répète, lui aussi, en termes formels, qu'elles sont seulement appelées à les juger *en ce qui concerne leurs membres*. Toute la juridiction des Chambres se réduit à examiner si la personne qui réclame la qualité de membre de l'assemblée a été régulièrement, légalement élue. Elles forment, pour ainsi dire, un jury souverain appelé à décider si le citoyen qui se présente dans leur enceinte a été valablement proclamé par le bureau d'un collège électoral. Cette question une fois tranchée, leur compétence est épuisée. Puisque les articles cités ne se rapportent qu'à l'examen des pouvoirs des élus, on ne saurait s'en prévaloir pour accorder aux Chambres la faculté de se prononcer sur les droits de ceux qui n'ont pas été élus. En déclarant que M. De Smet n'était pas membre de la Chambre, la juridiction de l'assemblée était épuisée; le surplus de la tâche incombait aux électeurs, sauf cependant le droit de la Chambre d'annuler derechef les opérations en cas de nouvelle illégalité.

On objectera que la Chambre, pas plus que tout autre corps constitué, ne peut méconnaître les droits acquis, et que, pour les deux candidats qui devaient être soumis au ballottage, un droit de cette nature résultait des opérations électorales de Termonde. On peut répondre qu'en règle générale, et surtout en matière d'élections, un acte ne donne de droits acquis que lorsqu'il est complet et irrévocable. Les opérations électorales ne sont pas irrévocables, alors même que leur résultat a été proclamé par le bureau; elles n'acquièrent ce caractère que lorsqu'elles ont été reconnues valables par la Chambre. Jusque-là il n'y a pas, à proprement parler, de droit acquis; il n'y a qu'une expectative, un espoir plus ou moins fondé d'arriver à la représentation nationale. Nos lois ne reconnaissent pas de demi-représentants, s'il est permis de se servir de cette expression. D'ailleurs, où conduirait ce système des droits acquis?

Supposons une élection se faisant au premier tour de scrutin ; l'appel nominal a lieu et les électeurs déposent leurs votes dans un ordre parfait. Au réappel, il se présente trente électeurs nouveaux ; le bureau déclare qu'ils ne voteront pas ; il ferme le scrutin, le dépouille et proclame un élu. La Chambre déclarera-t-elle que toutes les voix données à l'élu lui sont acquises et qu'il faut recommencer le scrutin au moment seulement où il a été fermé ? Evidemment non, et cependant elle devrait le faire sous peine de méconnaître ses antécédents.

« La Chambre, a dit M. Dupin, doit se borner à déclarer si
 « une élection est ou n'est pas régulière ; elle ne doit pas abdi-
 « quer ses fonctions pour prendre celles d'un bureau de col-
 « lége électoral. » Il est vrai que ce système peut donner lieu à des abus ; mais il est malheureusement incontestable que les bureaux électoraux peuvent toujours introduire des nullités dans les opérations. La seule garantie efficace à laquelle il soit possible d'avoir recours en ces circonstances consiste dans le droit suprême de vérifier les pouvoirs, accordé aux Chambres par l'article 34.

186. Aussi importe-t-il de remarquer que la décision adoptée à l'égard des élections de Termonde, en 1839, est à certains égards contre-balancée par des précédents contraires. En 1835, lors des élections de Mons, deux candidats, MM. Duval de Beaulieu et De Puydt, avaient obtenu à peu près le même nombre de suffrages. Le bureau principal, croyant pouvoir attribuer à M. Duval de Beaulieu un certain nombre de bulletins portant simplement *le baron Duval*, l'avait proclamé membre de la Chambre au premier tour de scrutin. Quelques électeurs ayant protesté, la réclamation fut soumise à la Chambre et l'élection annulée sans aucune réserve. Cependant, si la Chambre avait voulu admettre alors le système des droits acquis qu'elle a adopté en 1839, elle eût été tenue d'ordonner un scrutin de ballottage entre MM. Duval de Beaulieu et De Puydt.

187. L'article 214 du code électoral (1) attribue aux Chambres le droit de prononcer sur la validité des « opérations électorales » en ce qui concerne leurs membres. Si l'on s'attachait uniquement à la lettre de cet article, on pourrait être tenté de croire que toute la compétence du parlement se réduit ici à l'examen des opérations électorales proprement dites.

Il s'en faut de beaucoup que telle soit la portée du droit de vérification et de contrôle accordé aux assemblées législatives.

(1) Art. 166 du Code électoral de 1872. Voy. la note 2 de la page 138.

L'article 214 du code électoral doit être combiné avec l'article 34 de la Constitution, dont il est le corollaire. Les Chambres sont les arbitres suprêmes de *toutes les contestations qui s'élèvent au sujet de la validité des élections de leurs membres*. Elles ont incontestablement le pouvoir d'annuler les élections qui sont le produit manifeste de moyens d'influence illégitime, mis en œuvre soit par le gouvernement, soit par des particuliers. Elles ont encore le droit de vérifier l'aptitude légale des élus, notamment en ce qui concerne la sincérité des actes sur lesquels se fonde leur qualité d'éligibles. Alors même que le texte de l'article 34 de la Constitution serait moins explicite, il faudrait leur reconnaître ces prérogatives comme étant de l'essence du gouvernement représentatif (1).

188. Aux termes de l'article 19 du code électoral (2), les listes sont permanentes, sauf les radiations et les inscriptions qui peuvent avoir lieu lors de la révision annuelle.

Le principe de la permanence des listes électorales entraîne deux conséquences principales, qui ont été fort bien indiquées par le comte de Theux, lorsqu'il disait : « La liste est permanente en ce sens que tous les électeurs inscrits sur la liste ont droit de voter; que le président est tenu de les appeler individuellement au vote, et qu'il ne peut, en aucune circonstance quelconque, empêcher l'électeur inscrit d'apporter son bulletin. La liste est encore permanente en ce sens que la liste étant arrêtée, les personnes qui auraient droit d'être portées sur la liste, et qui cependant ne s'y trouvent pas, ne peuvent plus faire de démarches pour s'y faire inscrire. C'est dans ce double sens que la liste est permanente. »

On s'est demandé jusqu'à quel point le principe de la permanence des listes doit être respecté par les Chambres. Ainsi, par exemple, lorsque les élus n'ont obtenu que la majorité absolue et qu'un mineur, indûment inscrit sur la liste, a été appelé à voter, la Chambre pourrait-elle, de ce seul chef, invalider l'élection ?

Rappelons d'abord les principes. Les Chambres sont incontestablement les juges en dernier ressort de toutes les contestations qui s'élèvent au sujet des opérations électorales pour le choix de leurs membres; mais cette haute juridiction ne peut et ne doit pas aller jusqu'à leur accorder la faculté de déroger,

(1) L'article 46 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875 est mieux rédigé : « Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection. »

(2) Art. 17 du Code électoral de 1872.

dans un cas particulier, aux prescriptions formelles des lois en vigueur au jour de l'élection. Les Chambres n'ont pas le droit de s'arroger des pouvoirs que ni la Constitution, ni les lois ne leur confèrent; elles ne peuvent pas, surtout, s'emparer des attributions que la législation existante assigne à d'autres autorités.

En appliquant ces principes au cas qui nous occupe, il devient évident que les Chambres n'ont pas le pouvoir de toucher aux listes électorales, lorsque celles-ci ont été régulièrement arrêtées. La loi électorale a confié à d'autres autorités le soin de juger les difficultés qui s'élèvent à ce sujet. Les conseils communaux dressent les listes; les députations permanentes des conseils provinciaux statuent sur les réclamations; l'appel est ouvert devant la cour d'appel du ressort et, de plus, les parties en cause peuvent se pourvoir en cassation. La loi ayant ainsi nettement indiqué les autorités appelées à connaître de la régularité des listes électorales, il est évident que les Chambres ne peuvent s'arroger cette mission sans commettre un abus de pouvoir (1).

Aussi importe-t-il de remarquer que cette interprétation est, en tous points, conforme au texte. Aux termes de l'article 214 du code électoral, les Chambres jugent de la validité des opérations électorales. Or, ces opérations sont entièrement indépendantes de la validité des inscriptions sur les listes électorales. « En ce qui concerne les opérations électorales, la loi a « institué un seul juge, la Chambre. Pour les listes électorales, « elle a établi des juges en plusieurs degrés : le conseil com-
« munal, la députation permanente du conseil provincial et la
« cour de cassation (2). Voilà les attributions de chaque pouvoir
« nettement déterminées par la loi... Il est vrai que la Chambre
« peut s'enquérir si les autorités chargées par la loi de la for-
« mation des listes ont, par erreur, admis ou maintenu sur ces
« listes des individus qui n'avaient pas qualité pour y figurer;
« cela résulte du droit d'enquête; mais ce n'est pas un motif
« pour lui reconnaître le droit de détruire l'ouvrage fait léga-
« lement par ces autorités. La liste légalement arrêtée, nul n'a
« le droit d'y toucher pendant tout le temps de sa durée (3). »

Ce système a été admis par la Chambre des représentants le 11 décembre 1839; mais cette décision est loin d'avoir mis un terme à toutes les controverses.

(1) Ces principes ont été fort bien développés par le comte de Theux, à la séance de la Chambre des représentants du 11 novembre 1839. Nous nous bornons à analyser son discours.

(2) Il faut y ajouter aujourd'hui la cour d'appel.

(3) Comte de Theux, *loc. cit.*

« Quel est le principe qui domine toute la loi, dit M. Delebecque? « C'est que ceux-là seuls qui sont de vrais électeurs, de légitimes électeurs ont le droit de voter; que toutes les fois qu'il y a eu violation de ce principe, il n'y a plus d'élection pure et sincère. Empêcher par la violence de vrais électeurs de voter, ou procurer une majorité factice par des électeurs frauduleux, c'est produire le même résultat : une fraude à la loi. Si la Chambre la réprime dans un cas, pourquoi n'aurait-elle pas le même droit, le même devoir dans l'autre? Eh quoi! elle annulerait l'élection dominée par la crainte, la violence, les menaces du gouvernement, et consacrerait la validité de l'élection qu'aurait procurée la duplicité et l'usurpation du droit électoral!... Nous aimons mieux la possibilité de l'injustice dans l'appréciation des circonstances, que l'obligation immorale de respecter un résultat frauduleusement ourdi. La Chambre a et doit avoir un pouvoir auquel aboutissent, en dernier ressort, toutes les questions relatives à la validité d'une élection qui peut être viciée par la source impure dont elle dérive... Le droit de l'électeur est subordonné à diverses conditions mises par la loi sur la même ligne, aussi impérieusement exigées l'une que l'autre. Et cependant l'on fait des distinctions que réprouve la loi dans sa lettre comme dans son esprit. Il faut adopter une règle commune qui n'admette point ces mystérieux caprices dont on ne peut entacher la loi. Toutes les conditions exigées de l'électeur le sont à peine de nullité, ou bien aucune d'elles ne motivera la nullité de l'élection, si l'élection dépend de la voix illégalement donnée (1). »

Ces objections sont plus spécieuses que solides. Il est très-vrai que ceux-là seuls qui sont de vrais électeurs ont le droit de voter; mais par quels caractères se distinguent les véritables électeurs? En d'autres termes, à qui doit-on reconnaître cette qualité? N'est-ce pas à ceux qui figurent sur la liste au moment où toutes les contestations sont jugées en dernier ressort, au moment où la liste est devenue irrévocable, permanente, jusqu'à la révision annuelle? Toute la question est de savoir si les prérogatives des Chambres, en matière de vérification de pouvoirs, sont tellement étendues, tellement arbitraires, qu'il leur serait permis de fouler aux pieds les dispositions impératives des lois en vigueur au jour de l'élection! Lorsque les lois, à tort ou à raison, accordent la capacité électoriale au citoyen

(1) *Commentaire sur les lois électorales*, chap. XXX, n° 979.

qui concourt à l'élection, il ne peut appartenir à une assemblée quelconque de la lui dénier par un vote postérieur. Si les Chambres avaient le droit de fouler aux pieds les dispositions évidentes de la loi électorale, s'il leur était permis de les braver, de s'y soustraire à leur gré, il faudrait rayer de nos codes les articles qui consacrent le principe de la non-rétroactivité. Quand la loi, au jour de l'élection, me déclare électeur et que les Chambres, par une décision postérieure, me dénie cette qualité, elles ne font autre chose qu'abolir, rétroactivement et pour un cas spécial, la disposition législative dont le bénéfice m'était acquis. Les Chambres ne sauraient avoir le droit de dire : « La loi vous reconnaissait la qualité d'électeur, elle vous accordait le droit de voter; mais, en vertu de mon omnipotence, j'abolis, pour vous seul, cette loi qui restera en vigueur pour tous les autres. » Ce serait là un abus manifeste, qui anéantirait, en dernier résultat, toutes les prérogatives du corps électoral, en donnant aux Chambres la faculté d'exclure de leur sein tous les candidats hostiles à la majorité. Si la loi elle-même ne doit pas être respectée par les Chambres, quelle garantie accordera-t-on aux collèges électoraux qui partagent les opinions et les vœux de la minorité?

Si les lois électorales sont vicieuses, le pouvoir législatif a le droit de les modifier ou de les abroger, dans les limites tracées par le pacte fondamental; mais l'équité, la raison, les principes du droit et le texte de la Constitution lui défendent de porter atteinte aux droits acquis sous l'empire de la législation antérieure.

En respectant le principe de la permanence des listes, ou toute autre règle sanctionnée par la loi électorale, les Chambres ne seront pas réduites, comme on l'a dit, au rôle infime d'un bureau d'enregistrement (1). Il leur restera la grande et importante tâche d'examiner si le corps électoral, formé en vertu des lois existantes, a émis une volonté dégagée de toute illégalité, de toute influence de corruption ou de violence. Leur haute juridiction restera aussi étendue qu'elle peut l'être chez un peuple libre, puisqu'elle n'aura d'autre limite que la loi.

189. Le pourvoi en cassation est recevable contre les arrêts des cours d'appel statuant en matière électorale (2). De là est née la question de savoir si les Chambres, appelées à se prononcer sur la validité d'une élection, avant que la cour suprême

(1) Expression de M. Lebeau (*Moniteur* du 18 novembre 1841).

(2) Articles 52 et suiv. du code électoral du 26 mai 1872; articles 57 et suiv. des lois électorales coordonnées.

ait statué sur les droits électoraux de quelques citoyens qui y ont pris part, sont obligées d'ajourner leur décision.

D'après les principes généraux, le pourvoi en cassation n'est pas suspensif, et les lois électorales ne renferment aucune disposition qui déroge à cette règle. Comme le code électoral exige que la cour de cassation, aussitôt que la déclaration du pourvoi lui est parvenue, juge sommairement et toutes affaires cessantes, il a été, sans doute, dans le vœu du législateur que la cour prononce avant la Chambre; mais, tout en manifestant cette intention, il n'a pas modifié le caractère du pourvoi qui, de sa nature, est non suspensif. Les Chambres et la cour peuvent, d'ailleurs, en certains cas, résoudre la question en sens opposé, sans qu'il y ait nécessairement contradiction entre les deux arrêts. La cour de cassation est appelée à juger la question de droit, tandis que les Chambres doivent se préoccuper, indépendamment du droit, de la moralité des opérations, du fait (1).

ARTICLE 35.

On ne peut être à la fois membre des deux chambres.

Sommaire.

190. Motifs de cette disposition.

COMMENTAIRE.

190. Le principe posé par l'article 35 se conçoit aisément. Les deux Chambres devant se servir réciproquement de contre-poids, il est évident que l'équilibre disparaîtrait et que l'harmonie de tout l'édifice constitutionnel serait brisée, si l'on pou-

(1) Il existe à ce sujet un précédent parlementaire. Lors de l'élection faite à Liège en 1832, une réclamation avait été formée, parce que dix-huit citoyens, qui ne s'étaient pas fait inscrire en temps utile sur la liste électorale, avaient été admis à voter, sur la présentation d'une décision de la députation permanente du conseil provincial. Les opposants s'étaient pourvus en cassation, et le pourvoi n'était pas jugé au moment de la vérification des pouvoirs à la Chambre des représentants. L'élection pouvait cependant dépendre de la validité des votes de ces électeurs.

A la suite de M. Lebeau, qui fit remarquer que le pourvoi n'est pas suspensif, M. Devaux cita l'article 34 de la Constitution. « Du moment qu'une élection est faite et qu'elle est parvenue jusqu'à vous, disait-il, il ne s'agit plus de conseil provincial et de tribunaux: c'est la Chambre seule qui est juge et juge souverain. Les décisions de la cour de cassation n'ont d'effet que jusqu'à l'élection, mais elles n'en peuvent produire aucun sur vous; et je dis que vous pouvez juger la question d'une manière tout à fait contraire à celle de la cour de cassation. » Il faisait ressortir ensuite les inconvénients d'un délai qui exposerait un district à n'être pas représenté. — 39 voix contre 29 décidèrent qu'on passerait outre à l'examen de la validité de l'élection (*Moniteur* du 17 novembre 1832).

vaît être en même temps membre des deux Chambres. Comment le membre de la Chambre des représentants pourrait-il, dans l'enceinte du sénat, contrôler le vote qu'il aurait émis dans la première de ces assemblées? Ensuite, le sénat devant, aux termes de l'article 59 de la Constitution, tenir ses séances pendant le temps de la session de la Chambre des représentants, le citoyen appartenant en même temps aux deux assemblées se trouverait souvent dans l'impossibilité absolue de remplir les devoirs que lui imposerait le double mandat dont il serait investi.

ARTICLE 36.

Le membre de l'une ou de l'autre des deux chambres nommé par le gouvernement à un emploi salarié, qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Sommaire.

- 191. Motifs de la disposition de l'article 36.
- 192. Extension donnée à cette règle par la loi du 26 mai 1848.
- 193. Précédents parlementaires en cette matière.
- 194. Le député qui exerce gratuitement un emploi quelconque ne doit pas être soumis à la réélection.
- 195. Les membres des Chambres appelés à faire partie d'une commission administrative ne doivent pas être soumis à la réélection, alors même qu'une rétribution, à titre d'indemnité, se trouve attachée à ces fonctions.
- 196. Il en est de même des membres qui sont nommés bourgmestres ou échevins.
- 197. D'autres causes de réélection peuvent être introduites par des lois particulières.

COMMENTAIRE.

191. Afin d'assurer à la représentation nationale le degré d'indépendance et de fermeté que réclame l'importance du rôle qu'il lui destinait dans notre organisation politique, le Congrès national avait une double tâche à remplir : d'un côté, il devait la mettre à l'abri des tracasseries, soit du pouvoir, soit des particuliers, auxquelles ses membres pourraient être en butte pendant la durée de la session, et c'est ce qu'il a fait en plaçant au rang des principes constitutionnels les dispositions des articles 37, 40, 44, 45 et 46; d'autre part, il devait, autant que possible, interdire aux députés l'accès des faveurs ministérielles.

et c'est le but qu'il s'est proposé d'atteindre au moyen de l'article que nous analysons.

192. Cette disposition a été considérablement étendue par la loi du 26 mai 1848 sur les incompatibilités parlementaires, reproduite dans le texte du code électoral (1).

Le Congrès national n'avait pas interdit, d'une manière absolue, l'accès des fonctions publiques aux membres de la représentation nationale. Adoptant le système qui, en 1706, avait été introduit en Angleterre, il s'était contenté d'établir le principe que ceux qui étaient nommés à des fonctions publiques, après leur entrée aux Chambres, devaient se soumettre à la réélection (2).

La loi citée, en prononçant l'exclusion absolue des fonctionnaires publics, a peut-être dépassé les bornes de la modération et de la prudence. Ecarter des Chambres tous les fonctionnaires sans exception, c'est priver le parlement des lumières et de l'expérience d'hommes qui, par une longue et intelligente pratique des emplois administratifs, se trouvent, plus que personne, en état d'éclaircir une multitude de questions spéciales qui sont rarement à la portée des lutteurs politiques. Quoi qu'il en soit, voici les principales dispositions de la loi.

Les fonctionnaires et les employés salariés par l'Etat, nommés membres de l'une ou de l'autre Chambre, sont tenus, avant de prêter serment, d'opter entre le mandat parlementaire, leurs fonctions et leurs emplois. Il en est de même de tout ministre des cultes rétribué par l'Etat, des avocats en titre des administrations publiques, des agents du caissier de l'Etat et des commissaires du gouvernement auprès des sociétés anonymes. Il n'y a d'exception que pour les chefs des départements ministériels. — Les membres des Chambres ne peuvent être nommés à des fonctions salariées par l'Etat qu'une année après la cessation de leur mandat. Sont exceptées les fonctions de ministre, d'agent diplomatique et de gouverneur. — Par extension de l'article 40 de la loi provinciale, ne peuvent être membres des conseils provinciaux les commissaires d'arrondissement, les juges de paix, les membres des tribunaux de première instance et des cours d'appel, ainsi que les officiers des parquets près des cours et des tribunaux. Les conseillers provinciaux ne peuvent, pendant la durée de leur mandat, être présentés comme

(1) Art. 155 et suiv. du code électoral de 1872; art. 203 et suiv. des lois électorales coordonnées.

(2) En Angleterre, il y a cependant quelques emplois qui ferment à leurs titulaires l'accès du Parlement. Voy. Rossi, *Cours de droit public*, t. IV, p. 29.

candidats pour les places de l'ordre judiciaire par le conseil dont ils sont membres.

193. L'interprétation du texte de l'article 36 a donné lieu à plusieurs incidents parlementaires. On s'est demandé si l'on doit soumettre à l'épreuve de la réélection les membres des deux Chambres qui acceptent, sans traitement, des fonctions publiques auxquelles les lois ou les règlements ont attaché un salaire. Cette question a été discutée, mais non pas tranchée, à la séance de la Chambre des représentants du 20 décembre 1831, à l'occasion de la nomination de M. de Theux aux fonctions de ministre *ad intérim*. Plus tard, elle fut soulevée plusieurs fois à l'occasion des divers *intérim* de M. de Mérode, et la Chambre des représentants l'avait résolue dans le sens négatif, quand, à la séance du 14 novembre 1832, elle adopta un tout autre système et décida, par 47 voix contre 22, qu'un représentant, fonctionnaire salarié, était soumis à réélection en acceptant, même sans traitement, les fonctions de ministre *ad intérim* (1). Postérieurement, la Chambre a semblé revenir à son opinion première, en décidant, le 11 janvier 1834, par 31 voix sur 54 votants, qu'un ministre d'Etat n'est pas tenu de se présenter devant les électeurs lorsqu'il accepte gratuitement la direction temporaire d'un département d'administration générale.

194. Le motif de la prohibition étant le salaire attaché à l'emploi, il nous semble que le député doit conserver toutes ses prérogatives quand les circonstances que la Constitution envisage comme une cause de suspicion ne se présentent pas. Une fonction publique ne doit pas être rangée dans la catégorie des « emplois salariés », par cela seul que le gouvernement est autorisé à y attacher une rétribution. A proprement parler, un emploi n'est salarié que lorsque le chef de l'Etat y attache réellement un salaire; car, si le budget ouvre des crédits, le gouvernement n'est pas forcé d'en profiter. Il est vrai que l'éclat que les fonctions éminentes jettent sur celui qui en est revêtu peut provoquer l'ambition du député; mais, par contre, si l'attrait des honneurs n'est pas sans puissance, il faut avouer, d'autre part, que les travaux sérieux que réclament les fonctions élevées, les connaissances étendues qu'elles exigent et les frais de représentation qu'elles entraînent, peuvent être envisagés comme des contre-poids très-efficaces. Le salaire étant,

(1. Havard, *Constitution expliquée*, art. 36 (*Moniteur* des 31 décembre 1831 et 16 novembre 1832).

comme nous l'avons dit, le seul motif de la prohibition, l'effet doit cesser avec la cause.

195. Que faut-il décider lorsque les membres des Chambres sont appelés à faire partie d'une commission administrative et qu'une rétribution, à titre d'indemnité, se trouve attachée à ces fonctions ? Doivent-ils être soumis à une nouvelle élection ? Nous ne le pensons pas. Les services que ces commissions sont appelées à rendre sont essentiellement momentanés, et l'on ne peut raisonnablement envisager leurs membres comme revêtus d'un « emploi salarié », alors même qu'une indemnité, plus ou moins élevée, leur est allouée pour couvrir les frais de déplacement et de bureau. En adoptant un autre système d'interprétation, on s'écarterait à la fois de l'esprit et du texte de l'article 36. Il est vrai que les ministres, en allouant des indemnités considérables aux membres d'une commission, pourraient quelquefois éluder la prohibition et accorder indirectement à leurs amis des avantages que ceux-ci n'oseraient pas accepter d'une manière ostensible ; mais les Chambres peuvent aisément prévenir cet abus au moyen des pouvoirs que la Constitution leur a départis ; elles n'ont qu'à réduire les crédits pétitionnés par les ministres.

196. Il faut en dire autant des membres des Chambres qui sont nommés bourgmestres ou échevins. Il est évident que le Congrès national, en s'occupant des employés salariés, n'a pas songé aux chefs des administrations locales, dont le traitement, même dans les villes, ne constitue jamais qu'une indemnité des charges et des dépenses qui sont la suite inévitable des magistratures communales (1).

197. L'article 36 de la Constitution ne prévoit que le cas de l'acceptation d'un emploi salarié ; mais d'autres causes de réélection peuvent être introduites par des lois particulières. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1832, tout membre des Chambres qui accepte l'Ordre de Léopold, à un autre titre que pour motifs militaires, est obligé de se représenter devant le corps électoral.

ARTICLE 37.

A chaque session, chacune des chambres nomme son président, ses vice-présidents, et compose son bureau.

(1) La Chambre des représentants a émis deux votes à ce sujet, en 1836 (*Moniteur*, nos 317 et 318).

Sommaire.

198. Le droit de choisir les présidents, les questeurs, les secrétaires et les scrutateurs est une conséquence nécessaire du principe de l'indépendance constitutionnelle des Chambres.

COMMENTAIRE.

198. Suivant l'article 89 de la Loi fondamentale des Pays-Bas, le roi nommait directement le président de la première Chambre des états généraux. Suivant l'article 85, il nommait le président de la seconde Chambre, sur une liste triple de candidats présentée par l'assemblée.

La Constitution de 1831 s'est montrée plus large. Elle accorde aux deux Chambres la nomination directe de leurs présidents et le droit absolu de composer leurs bureaux. L'indépendance des assemblées parlementaires n'est jamais complète quand un autre pouvoir intervient dans la nomination des présidents, des questeurs, des scrutateurs et des secrétaires.

Les règlements du Sénat et de la Chambre des représentants ont minutieusement réglé l'exercice de cette importante prérogative parlementaire. A l'ouverture de la session, le doyen d'âge occupe le fauteuil, et les quatre plus jeunes membres de l'assemblée font les fonctions de secrétaires. Immédiatement après la vérification des pouvoirs, chaque Chambre procède à la formation de son bureau définitif. Tous les membres de ce bureau sont nommés pour une session, sauf les questeurs de la Chambre des représentants, qui sont nommés pour le terme de deux ans (1).

ARTICLE 38.

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des chambres à l'égard des élections et présentations.

En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

Aucune des deux chambres ne peut prendre de réso-

(1) Articles 4, 5 et 79 du règlement de la Chambre des représentants, 4, 5, 62 et 63 du règlement du Sénat.

lution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

Sommaire.

199. Toute résolution doit être prise à la majorité absolue des suffrages. Les Chambres ont, dans certains cas, la faculté de déroger à cette règle.
200. Triple exception admise par la Constitution.
201. Raisons qui exigent que la proposition mise en délibération soit rejetée en cas de partage des voix.
202. Généralité de cette règle. Exemples.
203. Le dernier paragraphe de l'article 38, qui dispose que les Chambres ne peuvent prendre de résolution qu'autant que la majorité de leurs membres se trouve réunie, désigne le nombre légal et non le nombre réel des membres.

COMMENTAIRE.

199. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages : telle est la règle générale; mais les Chambres sont autorisées à y déroger par leurs règlements à l'égard des élections et des présentations. Dans ces deux hypothèses, il leur est permis d'exiger le nombre de suffrages qu'elles jugent nécessaire.

200. Il est aussi trois cas où la Constitution a elle-même dérogé à la règle. Elle exige les deux tiers des voix lorsqu'il s'agit de faire un changement à la Constitution, ou d'autoriser le roi à nommer son successeur, ou à porter en même temps une autre couronne (1).

201. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. Cette décision est fondée en raison et en équité. Aucune proposition ne doit être adoptée que dans le cas où elle peut être envisagée comme l'expression des vœux de la majorité de la Chambre. Lorsque les voix sont partagées, les opinions des deux fractions se détruisent mutuellement et il n'y a pas de résolution véritable.

202. Cette règle est générale et n'admet aucune exception, alors même que, dans son application, elle blesserait, à certains égards, les principes rigoureux du droit. On comprend sans peine que, si la proposition tend à faire adopter une mesure nouvelle, la division de la Chambre en deux fractions égales doit naturellement l'écarter. On comprend encore que, dans le cas où la proposition tend à l'abrogation d'une partie de la

(1) Voy. les articles 61, 62 et 131 ci-après.

législation existante, le *statu quo* doit être maintenu, lorsque l'innovation projetée ne parvient pas à réunir au moins la majorité absolue. Mais on se rend plus difficilement compte de l'opportunité de la règle lorsque le sort d'un membre du parlement, ou celui de tout autre citoyen, dépend directement de la résolution qu'on va prendre. Ainsi, par exemple, que faut-il décider lorsque la Chambre se partage en deux fractions égales sur les conclusions d'une commission qui propose la non-admission d'un membre élu? Il nous semble que le texte clair et précis de l'article 38 ne permet pas de faire, dans ce cas, une exception à la règle, et que, par conséquent, l'élection doit conserver toute sa force. Elle subsiste, en effet, jusqu'à ce que la Chambre l'ait invalidée, et le partage des voix n'est en réalité qu'une absence de décision. Mais en serait-il de même si la commission chargée de la vérification des pouvoirs avait proposé l'admission? Sans doute, dans l'hypothèse du partage des voix, il y aura, comme dans le cas précédent, absence de décision de la part de l'assemblée; mais la difficulté consiste à savoir quel sera l'effet de cette absence de résolution. Nous pensons que, dans cette hypothèse, le candidat doit être proclamé membre de la Chambre, puisque l'élection est réputée régulière jusqu'à ce que l'assemblée l'ait invalidée, ce qu'elle ne fait certainement pas lorsque les opinions diverses qui se manifestent dans son sein se détruisent mutuellement. Au fond, cette hypothèse est absolument la même que celle qui précède; la seule différence qu'on croit y remarquer au premier abord résulte de la manière de poser la question. On doit toutefois reconnaître que ce point offre des difficultés sérieuses, sous quelque face qu'on l'envisage, et il est à regretter qu'il n'ait pas été prévu par le Congrès national.

203. Le dernier paragraphe de l'article 38 dispose que les Chambres ne peuvent prendre de résolution qu'autant que la majorité de leurs membres se trouve réunie. Il en résulte qu'une proposition peut être convertie en loi lorsqu'elle réunit deux voix de plus que le quart du nombre des députés. Il est évident qu'on ne pouvait aller plus loin, sans s'exposer à voir promulguer des lois qui réuniraient à peine l'assentiment d'un dixième de la représentation nationale.

Mais quel sens faut-il attribuer aux mots « la majorité de ses membres »? Doit-on composer cette majorité en prenant pour base le nombre légal des membres; ou bien, faut-il seulement faire attention au nombre réel? Par exemple, si quatre membres de la Chambre des représentants étaient décédés et

non remplacés, faudrait-il calculer la majorité sur la base du nombre légal, qui est de 132, ou sur le nombre réel, qui ne serait plus que de 128? L'article a toujours été entendu dans le premier sens. On a constamment exigé plus de la moitié du nombre fixé par la loi, c'est-à-dire 67. Cette interprétation est la seule qu'il soit possible de soutenir en présence des motifs qui ont dicté la disposition de l'article 38 (1).

ARTICLE 39.

Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret.

Sommaire.

204. Examen critique du principe consacré par l'article.

COMMENTAIRE.

201. La plupart des Constitutions modernes ont admis le principe de la publicité des discussions parlementaires; mais il en est peu qui, comme la nôtre, aient impérativement prescrit de voter sur l'ensemble des lois, par appel nominal et à haute voix.

Cette mesure a été fort diversement jugée par les publicistes contemporains. Les uns, et Macarel à leur tête, envisagent comme une condition de l'indépendance des Chambres l'obligation d'adopter toutes les résolutions importantes par la voie du scrutin secret (2); les autres, non moins recommandables, critiquent, au contraire, le vote secret comme étant de nature à favoriser la lâcheté et à conduire à l'avilissement des caractères.

Le Congrès national s'est prononcé en faveur du vote public. Il a pensé que le représentant de la nation doit avoir assez de courage et de dignité pour oser manifester publiquement, à la face du pouvoir et du corps électoral, les sentiments qui l'animent. Il n'a fait d'exception au principe que pour les élections et les présentations de candidats, parce que des considérations de haute convenance réclament alors le scrutin secret.

(1) Voy. les lois du 20 avril et du 13 mai 1878.

(2) Macarel, p. 492. éd. citée.

ARTICLE 40.

Chaque chambre a le droit d'enquête.

Sommaire.

205. Portée réelle du principe.
 206. Latitude laissée au législateur.
 207 L'assemblée qui ordonne l'enquête ne peut pas seule comminer des peines contre les témoins récalcitrants.

COMMENTAIRE.

205. Le droit d'enquête est une conséquence naturelle du droit d'initiative. Comme les Chambres possèdent la faculté de proposer des lois nouvelles, elles doivent, par cela même, être mises en mesure de se procurer les renseignements nécessaires pour exercer fructueusement cette importante prérogative.

Mais ce n'est pas à ce seul cas que le législateur constituant a rattaché le droit d'enquête des Chambres législatives. L'article 40 leur accorde ce droit d'une manière absolue. Elles peuvent y avoir recours pour toutes les matières soumises à leur appréciation. Il leur fournit le moyen d'exercer un contrôle efficace et constant sur toutes les branches de l'administration nationale.

206. Il appartient au législateur ordinaire de régler le mode d'exercice de ce droit. Jusqu'ici aucune loi générale sur la procédure d'enquête n'a été votée par les Chambres. Un projet avait été présenté, en 1831, par la commission chargée de la recherche des causes du déplorable désastre du mois d'août; mais ce projet, aussi incomplet que diffus, n'a pas été pris en considération (1). Plus tard, deux lois spéciales, celles du 21 octobre 1859 et du 7 janvier 1864, ont été votées pour déterminer l'organisation et régler les pouvoirs des commissions d'enquête chargées de vérifier les réclamations dirigées contre les élections de Louvain et de Bastogne (2).

(1) *Moniteur* des 30 novembre, 1^{er} et 3 décembre 1831.

(2) Quoique cette dernière loi n'ait eu qu'un but spécial et une durée temporaire, il n'est peut-être pas inutile de reproduire ses dispositions pour montrer de quelle manière la Chambre des représentants a cru devoir user du droit que lui accorde l'article 40. Voici le texte de cette loi : « Art. 1^{er}. La commission d'enquête est composée de cinq membres nommés par la Chambre des représentants. La commission choisit dans son sein un président et un secrétaire. — Art. 2. Les pouvoirs accordés aux magistrats instructeurs et présidents des cours d'assises par le Code d'instruction criminelle, appartiennent à la commission d'enquête et à son président. Néanmoins aucune délégation ne pourra être faite que par la commission et en

207. Ces lois sont nécessaires quand l'assemblée qui décrète l'enquête exige la punition des témoins récalcitrants. Chaque Chambre possède le droit d'enquête; mais elle ne peut pas seule comminer des peines contre les citoyens qui refuseraient de comparaître ou de déposer. Suivant l'article 9 de la Constitution, aucune peine ne peut être établie qu'en vertu de la loi, et la formation de la loi exige le concours des trois branches du pouvoir législatif.

Il est cependant des cas où le droit d'enquête peut être utilement exercé, sans que la Chambre ait besoin de recourir à l'emploi de mesures coercitives. On peut citer comme exemple l'examen des documents composant les archives d'un département ministériel. L'assemblée qui prescrirait cette mesure n'aurait pas besoin de réclamer le concours des deux autres branches du pouvoir législatif.

ARTICLE 41.

Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des chambres qu'après avoir été voté article par article.

ARTICLE 42.

Les chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

Sommaire.

- 208. Les articles 41 et 42 ont introduit dans notre législation constitutionnelle un principe nouveau.
- 209. Le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés n'est pas exempt d'inconvénients.
- 210. On doit reconnaître au Sénat le droit d'amender les projets de loi concernant la milice et l'impôt, dont l'initiative est réservée à la Chambre des représentants par l'article 27 de la Constitution.
- 211. Disposition contraire du droit constitutionnel de l'Angleterre.

cas de nécessité. — Art. 3. Les témoins, les experts et les autres personnes dont le concours peut être exigé ou requis en matière criminelle, sont soumis, devant la commission d'enquête, aux mêmes obligations que devant les cours d'assises, et passibles des mêmes peines en cas d'infraction ou de refus. — Art. 4. Les membres de la Chambre des représentants ont le droit d'assister aux séances de la commission d'enquête et à celles des délégués de celle-ci. — Art. 5. Les indemnités sont réglées par le tarif en vigueur devant les cours d'assises. Art. 6. L'offense envers les membres de la commission et la subornation de témoins sont punies des peines prévues par les articles 222, 223, 228, 231 et 335 du code pénal. — Art. 7. Les peines encourues sont appliquées par les tribunaux ordinaires, auxquels la commission renverra les procès-verbaux constatant les délits. — Art. 8. La commission ne peut opérer ou délibérer valablement que lorsque trois de ses membres au moins sont réunis. »

COMMENTAIRE.

208. Les articles 41 et 42 ont introduit dans notre législation constitutionnelle un principe tout opposé à celui qui avait prévalu sous le gouvernement des Pays-Bas.

La Loi fondamentale de 1815 accordait aux états généraux le droit d'adopter ou de rejeter les projets présentés par les deux branches du pouvoir législatif qui possédaient le droit d'initiative (1); mais elle leur interdisait la faculté d'amender et de diviser les propositions, soit du gouvernement, soit de la seconde Chambre. Il en résultait que, bien souvent, des projets très-avantageux dans leur ensemble étaient écartés à cause d'une seule disposition déraisonnable ou dangereuse qu'ils renfermaient (2).

Le Congrès national a imposé aux Chambres l'obligation de voter séparément sur chaque article des projets qui leur sont soumis, et il leur a accordé le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. Au moyen de ces deux mesures de précaution, dont l'une est obligatoire et l'autre facultative, les projets sont examinés sous toutes leurs faces, et les Chambres ne se trouvent jamais placées dans l'alternative d'écarter un projet utile dans son ensemble, ou de donner, en l'adoptant, leur assentiment à l'une ou à l'autre disposition dangereuse qu'il peut renfermer.

209. Toutefois, il faut bien l'avouer, le droit d'amender les projets et de diviser les articles peut entraîner parfois de graves inconvénients, surtout lorsqu'il s'agit de ces matières spéciales d'administration politique ou judiciaire qui sont rarement familières à un grand nombre de députés. Souvent, dans l'entraînement des débats, un amendement est proposé et adopté, sans qu'on se soit bien rendu compte de l'influence qu'il doit exercer sur l'ensemble du projet. Il en résulte que le magistrat chargé d'appliquer la loi, de même que le jurisconsulte qui doit l'interpréter, est parfois très-surpris d'y rencontrer une disposition qui s'écarte de son principe et détruit son économie générale. Il en est principalement ainsi dans les pays qui sont privés, comme le nôtre, d'un conseil d'Etat composé d'hommes expérimentés dans toutes les branches de l'administration publique. En France, les projets sont examinés et discutés avant de subir l'épreuve du débat dans l'enceinte des Chambres législatives; ils y arrivent dégagés de toute expression impropre, de tout

(1) Voy. ci-dessus, p. 115.

(2) Articles 103 et suiv. de la Loi fondamentale.

détail inutile, et avec la sanction de l'autorité la plus compétente pour apprécier les effets éventuels de leur adoption; tandis que, chez nous, le travail préparatoire se réduit le plus souvent à un simple examen de quelques fonctionnaires attachés aux départements ministériels. Toutefois, même en l'absence d'un conseil d'Etat, le système de la Constitution est infiniment préférable à celui de la Loi fondamentale.

210. L'article 42 accorde indistinctement à l'une et à l'autre Chambre le droit d'amender les projets et de diviser les articles. De là est née la question de savoir si le Sénat a la faculté d'amender les projets de loi relatifs aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée, qui, suivant l'article 27, doivent d'abord être votés par la Chambre des représentants.

La difficulté nous semble nettement tranchée par le texte de l'article 42. L'intention du législateur constituant s'est clairement manifestée dans les discussions préliminaires. La section centrale s'étant posé la question, cinq membres se prononcèrent pour la négative; ils étaient d'avis que la faculté d'amender, attribuée au Sénat, serait en opposition directe avec le droit d'initiative que l'article 27 réserve, dans ce cas, à la Chambre des représentants. Les neuf autres membres se prononcèrent en faveur du système contraire, et l'article, présenté dans ce sens, fut adopté sans observations (1).

Le texte et l'esprit de la Constitution se réunissent donc en faveur de l'opinion qui accorde au Sénat, d'une manière absolue, et même en matière de milice et d'impôt, le droit d'amender les projets qui lui sont transmis par l'autre Chambre. Il ne faut pas distinguer là où la loi ne distingue pas. Les termes de l'article 42, pris dans leur acception la plus large, peuvent d'ailleurs se concilier parfaitement avec ceux de l'article 27. Qu'exige ce dernier? Il demande que tout projet relatif à la milice et à l'impôt n'arrive au Sénat qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre populaire; il veut que le Sénat ne puisse jamais examiner et discuter un projet de cette nature, avant que la Chambre des représentants lui ait donné son approbation; mais son texte, sainement entendu, ne réclame rien de plus. Lorsque le projet, voté par l'autre assemblée, arrive au Sénat, celui-ci rentre dans ses attributions ordinaires, parmi lesquelles il faut placer en première ligne le droit d'amender et de diviser les articles.

(1) Iluytens, t. IV, p. 70.

On peut demander aux partisans de l'opinion contraire pourquoi le Congrès national aurait, même dans ce cas, imposé au Sénat l'obligation de voter article par article, s'il avait voulu l'astreindre à se prononcer, par une acceptation ou un refus pur et simple, sur les projets transmis par l'autre Chambre? Le vote par article serait évidemment un non-sens dans cette hypothèse; et cependant l'article 41 l'exige impérieusement pour tous les projets qui peuvent être présentés à l'une ou à l'autre Chambre.

Il n'existe, ni en droit ni en fait, aucun motif de restreindre ici les prérogatives constitutionnelles du Sénat. Le projet n'est pas converti en loi lorsque cette assemblée a voté son adoption, après lui avoir fait subir les changements qu'elle a jugés nécessaires. Pour que ces modifications acquièrent force légale, elles doivent être sanctionnées par l'approbation des deux autres branches du pouvoir législatif. Comme le Sénat a la faculté de rejeter le projet de loi, il doit, à plus forte raison, avoir le droit de l'adopter avec des changements partiels. En amendant un projet, il ne fait, en définitive, autre chose que le rejeter conditionnellement. C'est dire, d'une manière indirecte : *Je rejette le projet, à moins que vous ne lui fassiez subir tels changements qui me paraissent indispensables.* Pourquoi donc, encore une fois, irait-on s'exposer à un rejet de la part du Sénat, pour un seul article défectueux? Tout ce qu'on peut exiger en droit et en équité, c'est que le Sénat, sous prétexte d'amender, ne s'écarte pas du principe, de la base même du projet; car, dans ce dernier cas, il voterait en réalité une loi nouvelle et commettrait, au moins virtuellement, une violation de l'article 27.

211. Le droit constitutionnel de l'Angleterre s'écarte de ces règles. Non-seulement les lois d'impôt doivent d'abord être votées par la Chambre des communes, mais, de plus, aucun *money-bill* ne peut être amendé par la Chambre des lords. Celle-ci est obligée de choisir entre le rejet et l'adoption pure et simple de ces bills. Il n'en était pas de même en France, où la cour des pairs possédait, sans contestation, le droit d'amender les lois d'impôt votées par l'autre Chambre (1). C'est le système auquel le Congrès national a donné la préférence.

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 200.

ARTICLE 43

Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux chambres.

Chaque chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la chambre l'exige (1).

ARTICLE 44.

Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Sommaire.

- 212. Objet de l'article 44 de la Constitution.
- 213. Précédents posés en Angleterre et en France.
- 214. L'article 44 assure l'irresponsabilité légale des membres des deux Chambres.
- 215. L'article 44 garantit l'irresponsabilité civile des députés aussi bien que leur irresponsabilité pénale.
- 216. Il n'est pas indispensable que le discours ait été tenu ou le vote émis dans l'enceinte du palais de la Nation.

COMMENTAIRE.

212. L'article 44 de la Constitution proclame l'irresponsabilité légale des représentants de la nation; l'article 45 consacre leur inviolabilité personnelle.

213. Le grand principe de l'irresponsabilité légale, qui avait lentement et péniblement pénétré dans le droit constitutionnel de l'Angleterre, fut brusquement proclamé en France, sur la proposition de Mirabeau, dans la célèbre séance de l'Assemblée constituante du 23 juin 1789. Depuis ce jour mémorable jusqu'à l'époque de la réunion du Congrès belge, il n'avait pas cessé de figurer dans la législation politique de nos puis-

(1) Voy. l'article 21 et les annotations.

sants voisins. « Les représentants de la nation, disait la Constitution de 1791, ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants (1). » On retrouve la même règle dans les Constitutions de 1793 (2), de l'an III (3) et de l'an VIII (4).

214. L'article 44 de la Constitution belge pose en principe qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Le but de cette disposition est de favoriser et de garantir la libre manifestation des pensées et des vœux des députés. Le Congrès national a voulu que chaque membre des Chambres pût exprimer son opinion tout entière, sans avoir à se préoccuper des conséquences que cette manifestation pourrait entraîner. « L'article 44 assure une inviolabilité légale à la personne de chaque membre du chef de sa conduite parlementaire, c'est-à-dire que ses actes ne peuvent pas devenir la matière d'une poursuite judiciaire; c'est ainsi qu'on l'entend dans tous les gouvernements représentatifs où pareille disposition est inscrite dans les lois constitutionnelles (5). »

215. L'irresponsabilité civile des membres des deux Chambres existe aussi bien que l'irresponsabilité pénale. La perspective d'une action en dommages et intérêts pourrait, elle aussi, surtout pour les députés peu favorisés de la fortune, arrêter la manifestation libre et indépendante de leur pensée. Le mandataire de la nation ne peut être poursuivi ni recherché, d'une manière quelconque, à l'occasion des opinions et des votes qu'il émet dans l'exercice de ses fonctions. Aujourd'hui, comme sous le régime de la Constitution de l'an VIII, les actes inhérents à ces fonctions « ne donnent lieu à aucune responsabilité (6) ».

216. Il importe même de remarquer que l'article 44 n'exige pas que le discours ou le vote dont on pourrait se plaindre ait été émis dans l'enceinte du palais de la Nation. Il suffit que les membres des Chambres aient parlé ou voté dans l'exercice de leurs fonctions. Ils pourraient incontestablement invoquer l'immunité parlementaire pour des paroles prononcées hors de l'en-

(1) Tit. III, chap. 1^{er}, sect. V, art. 7.

(2) Article 43.

(3) Article 110.

(4) Article 69.

(5) Discours du Ministre de la justice (*Moniteur* du 23 juin 1833).

(6) Article 69 de la Constitution de l'an VIII.

ceinte de la Chambre, en qualité de membres d'une commission d'enquête.

ARTICLE 45.

Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre chambre durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la chambre le requiert.

Sommaire.

- 217. L'inviolabilité personnelle des membres des Chambres, consacrée par l'article 45, existait déjà dans les Constitutions françaises.
- 218. Raisons qui exigent que les membres de la représentation nationale soient placés à l'abri de la contrainte par corps.
- 219. Limites posées à ce principe.
- 220. Privilèges des membres des deux Chambres en matière de répression.
- 221. Il ne faut pas ici établir de distinctions entre les deux Chambres.

COMMENTAIRE.

217. L'inviolabilité personnelle des membres de la représentation nationale, consacrée par l'article 45, figurait, depuis l'invasion française, dans le droit public en vigueur dans nos provinces. La Constitution de 1791 reconnaissait cette prérogative dans les termes suivants : « Ils pourront, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt ; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif, et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation (1). » La Constitution de 1793, faisant un pas de plus, exigeait pour le mandat d'arrêt l'autorisation préalable de l'assemblée ; elle disait : « Ils (les députés) peuvent, pour fait

(1) Tit. III, chap. I^{er}, sect. V, art. 8.

« criminel, être saisis en flagrant délit ; mais le mandat d'arrêt, ni le mandat d'amener, ne peuvent être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du Corps législatif (1). » La Charte française de 1830 parlait à la fois de la contrainte par corps et de la poursuite en matière criminelle : « Aucune contrainte par corps, portait son article 44, ne peut être exercée contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée et suivie. Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis la poursuite (2). »

218. L'article 45 de notre Constitution, visiblement sorti de ces précédents, renferme deux dispositions distinctes. L'une se rapporte à la contrainte par corps, l'autre aux poursuites et à l'arrestation en matière de répression.

La contrainte par corps s'exerce dans un intérêt privé ; elle n'est, en définitive, qu'un moyen de rigueur auquel il est permis de recourir contre les débiteurs de mauvaise foi. Ses effets doivent cesser là où ils pourraient devenir préjudiciables aux intérêts généraux du pays (3).

219. Toutefois, comme l'application de cette règle pourrait, dans certains cas, favoriser la mauvaise foi et porter un préjudice irréparable aux intérêts privés, l'article 44 admet deux exceptions qui font disparaître ce que le principe offrirait de trop absolu, si on l'appliquait dans toute sa rigueur : 1° Le privilège cesse avec la session des Chambres, et les créanciers recouvrent leurs droits au moment de la séparation des assemblées ; 2° la Chambre à laquelle appartient le membre poursuivi peut autoriser la contrainte par corps.

Nous venons de voir que la charte française de 1830 avait suspendu l'exercice de la contrainte par corps durant la session et dans les six semaines qui la précèdent et la suivent. Ce système comptait quelques partisans au Congrès national. Un membre de la section centrale avait demandé que l'exercice de la contrainte par corps fût au moins suspendu quinze jours avant et quinze jours après la session. La majorité fut d'avis que la suspension de la contrainte par corps devait être rigoureusement restreinte au temps de la session.

220. Des raisons à peu près identiques ont engagé le Con-

(1) Article 44.

(2) Articles 43 et 44.

(3) Le nombre des cas où la contrainte par corps peut être prononcée en Belgique a été considérablement réduit par la loi du 27 juillet 1871.

grès national à préserver les membres des deux Chambres, pendant la durée de la session, de toute arrestation ou poursuite en matière criminelle, correctionnelle ou de police. Si la détention ou les poursuites sont en voie d'exécution au moment de la réunion des Chambres, celles-ci ont le droit d'exiger qu'elles soient suspendues pendant toute la durée de la session parlementaire.

Le Congrès n'a pas adopté le même principe pour les actions civiles. Les poursuites de cette nature ne donnent lieu qu'à des condamnations pécuniaires et ne mettent pas obstacle à l'accomplissement du mandat parlementaire.

L'article 45 autorise la poursuite et la détention des membres des deux Chambres surpris en flagrant délit, c'est-à-dire, lorsque le délit se commet actuellement ou qu'il vient de se commettre (1). Nulle garantie exceptionnelle ne doit couvrir un citoyen dont le méfait se présente avec tous les caractères de l'évidence (2).

221. Quelques Constitutions ont établi, en ces matières, une distinction importante entre les membres de la Chambre haute et ceux de la Chambre populaire. C'est ainsi que la charte française de 1830 accordait aux membres de la Chambre des pairs le privilège de ne pouvoir être jugés que par elle en matière criminelle ; tandis que les membres de l'autre Chambre jouissaient seulement de la prérogative d'être à l'abri de la contrainte par corps et de ne pouvoir être poursuivis ni arrêtés en matière criminelle qu'avec l'assentiment de leurs collègues. Ces distinctions ne pouvaient être admises par le Congrès national. Elles sont rationnelles dans un pays où les membres de la Chambre haute possèdent leur dignité à titre immuable et forment, pour ainsi dire, une caste patricienne dans l'Etat. Mais il faut que les membres des deux Chambres soient placés sur la même ligne lorsque, comme en Belgique, ils sont, les uns et les autres, le produit de l'élection directe, et qu'ils ne possèdent leur pouvoir que pour un temps limité. La Constitution a consacré ce dernier système (3).

ARTICLE 46.

Chaque chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

(1) Voy. l'article 7 et les annotations.

(2) Macarel, *Éléments de droit politique*, p. 498.

(3) Voy. les articles 29, 43 et 44 de la Charte française de 1830.

Sommaire.

222. Motifs et importance de cette disposition.

COMMENTAIRE.

222. La règle consacrée par l'article 46 est assez importante pour mériter une place parmi les dispositions constitutionnelles.

On peut dire, sans exagération, que les assemblées délibérantes ne jouissent pas d'une indépendance complète quand elles sont privées du droit de régler elles-mêmes la manière d'exercer leurs attributions. Un règlement habilement combiné pourrait, avec la plus grande facilité, porter atteinte à la liberté et à la dignité des membres de la représentation nationale. Le règlement est la sauvegarde des droits de tous, et principalement des droits de la minorité. Il importe que chaque Chambre puisse y introduire les garanties qui lui semblent nécessaires.

SECTION PREMIÈRE.

DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

ARTICLE 47.

La chambre des représentants se compose des députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins.

ARTICLE 48.

Les élections se font par telles divisions de provinces et dans tels lieux que la loi détermine.

ARTICLE 49.

La loi électorale fixe le nombre des députés d'après

la population ; ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député sur 40,000 habitants. Elle détermine également les conditions requises pour être électeur et la marche des opérations électorales.

ARTICLE 50.

Pour être éligible, il faut :

1° Être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;

2° Jouir des droits civils et politiques ;

3° Être âgé de vingt-cinq ans accomplis ;

4° Être domicilié en Belgique.

Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise.

Sommaire.

223. Nécessité d'étudier la législation antérieure. — Système adopté par la Constitution de 1791.
224. Système de la Constitution de 1793.
225. Système de la Constitution de l'an III.
226. Système de la Constitution de l'an VIII.
227. Système du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X.
228. Système adopté sous le gouvernement des Pays-Bas.
229. Système adopté par la Constitution belge. — Ses avantages.
230. Raisons qui ont engagé le Congrès national à fixer, dans le texte de la Constitution, les limites extrêmes du cens électoral.
231. Abaissement du cens électoral au minimum fixé par la Constitution.
232. La législature ne peut admettre, sous aucun prétexte, à l'exercice des droits électoraux les citoyens qui payent moins de 20 florins d'impôt direct. — Conséquences pour les professions libérales.
233. Latitude laissée à la loi pour tout ce qui concerne le fractionnement des collèges électoraux, la marche des opérations électorales et les lieux de réunion des électeurs.
234. Limite posée à l'action du pouvoir législatif dans la fixation du nombre des députés.
235. Motifs qui ont déterminé le Congrès à fixer cette limite.
236. Conditions d'éligibilité. — Motifs.
237. Indication de ces conditions pour la Chambre des représentants.
238. La législature possède le pouvoir d'établir des incompatibilités entre le mandat de député et l'exercice de certaines fonctions publiques.

COMMENTAIRE.

223. Pour apprécier exactement l'importance du principe de l'élection directe, appliqué au choix des membres de la représentation nationale, il faut jeter un regard en arrière et étudier les différentes formes que l'exercice du droit électoral a revêtues, depuis près d'un siècle, sous les divers gouvernements qui se sont succédé en Belgique.

La Constitution de 1791 avait créé deux degrés d'élections. Tous les deux ans, les « citoyens actifs » se réunissaient en assemblées primaires, le second dimanche de mars, s'ils n'avaient pas été convoqués plus tôt par les fonctionnaires publics désignés par la loi. Ces assemblées nommaient, parmi les citoyens payant le cens voulu, un électeur sur cent citoyens actifs. Les électeurs ainsi nommés se réunissaient, à leur tour, le dernier dimanche de mars, pour élire les représentants dont la nomination était attribuée à leur département (1).

(1) *Constitution de 1791.* Tit. III, sect. II. Art. 1^{er}. Pour former l'assemblée nationale législative, les citoyens actifs se réuniront tous les deux ans en assemblées primaires dans les villes et dans les cantons. — Les assemblées primaires se formeront de plein droit le second dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi.

Art. 2. Pour être citoyen actif, il faut : — être né ou devenu Français ; — être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; — être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi ; payer, dans un lieu quelconque du royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ; — n'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gag. s. ; — être inscrit, dans la municipalité de son domicile, au rôle des gardes nationales ; avoir prêté le serment civique.

Art. 6. Les assemblées primaires nommeront des électeurs en proportion du nombre des citoyens actifs domiciliés dans la ville ou le canton.

Il sera nommé un électeur à raison de cent citoyens actifs, présents ou non, à l'assemblée. Il en sera nommé deux depuis cent cinquante et un jusqu'à deux cent cinquante, et ainsi de suite.

Art. 7. Nul ne pourra être nommé électeur s'il ne réunit aux conditions nécessaires pour être citoyen actif, savoir : — Dans les villes au-dessus de six mille âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué, sur les rôles de contribution, à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée, sur les mêmes rôles, à un revenu égal à la valeur de cinquante journées de travail ; — Dans les villes au-dessus de six mille âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué, sur les rôles de contribution, à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée, sur les mêmes rôles, à la valeur de cent journées de travail ; — Et dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué, sur les rôles de contribution, à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou métayer de biens évalués, sur les mêmes rôles, à la valeur de quatre cents journées de travail.

A l'égard de ceux qui seront en même temps propriétaires ou usufruitiers d'une part, et locataires, fermiers, métayers de l'autre, leurs facultés, à ces divers titres, seront cumulées jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité.

Sec. III. Art. 1^{er}. Les électeurs nommés en chaque département se réuniront pour élire le nombre des représentants dont la nomination sera attribuée à leur département, et un nombre

224. La Constitution de 1793, écartant le principe du double degré d'élection, modifia dans le sens démocratique la composition des assemblées primaires. Tous les citoyens domiciliés depuis six mois dans le canton étaient de plein droit membres de ces assemblées. Chaque réunion d'assemblées primaires, résultant d'une population de 39,000 à 40,000 habitants, nommait directement un député à la Convention nationale. C'était le règne de la démocratie pure (1).

225. Un troisième système fut introduit par la Constitution de l'an III. Chaque assemblée primaire, composée des citoyens majeurs domiciliés dans le même canton, nommait un électeur à raison de deux cents citoyens (2). Nul ne pouvait être nommé électeur s'il n'était âgé de vingt et un ans accomplis et s'il ne réunissait, aux qualités requises pour être citoyen français, l'une des conditions suivantes : — dans les communes au-dessus de six mille habitants, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d'être locataire, soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail, soit d'un bien rural évalué à deux cents journées de travail ; — dans les communes au-dessous de six mille habitants, celle d'être propriétaire ou usufruitier

de suppléants égal au tiers de celui des représentants. — Les assemblées électorales se formeront de plein droit le dernier dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi.

(1) *Constitution de 1793.* Art. 4. Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; — tout étranger, âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard ; — tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen français.

Art. 7. Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français.

Art. 8. Il nomme immédiatement ses députés.

Art. 11. Les assemblées primaires se composent des citoyens domiciliés depuis six mois dans le canton.

Art. 12. Elles sont composées de 200 citoyens au moins, de 600 au plus, appelés à voter.

Art. 23. Chaque réunion d'assemblées primaires, résultant d'une population de 39,000 à 40,000 âmes, nomme immédiatement un député.

(2) *Constitution de l'an III.* Art. 8. Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis, pendant une année, sur le territoire de la république, et qui paye une contribution directe, foncière ou personnelle, est citoyen français. — Art. 9. Sont citoyens, sans aucune condition de contribution, les Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la république. — Art. 10. L'étranger devient citoyen français lorsque, après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant sept années consécutives, pourvu qu'il y paye une contribution directe, et qu'en outre il y possède une propriété foncière ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il ait épousé une Française.

d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être locataire, soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail, soit d'un bien rural évalué à cent journées de travail; — dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués à la valeur de deux cents journées de travail. — A l'égard de ceux qui étaient en même temps propriétaires ou usufruitiers, d'une part, et locataires ou fermiers, de l'autre, ces divers titres étaient cumulés jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité.

226. La Constitution de l'an VIII vint placer, entre les électeurs et le corps législatif, l'intermédiaire d'une autorité constituée. Les citoyens de chaque arrondissement communal désignaient, par leurs suffrages, ceux d'entre eux qu'ils croyaient les plus propres à gérer les affaires de l'arrondissement. Les citoyens dont les noms figuraient sur cette liste désignaient ensuite un dixième d'entre eux pour former une liste départementale. Enfin, les citoyens portés sur la liste départementale désignaient pareillement un dixième d'entre eux pour composer une liste nationale. C'est sur cette dernière liste que le Sénat conservateur, composé de membres inamovibles, choisissait les députés au corps législatif. C'était l'époque de transition entre la république et le gouvernement impérial (1).

227. Ces simulacres d'élections populaires furent encore jugées dangereuses par le gouvernement consulaire. Le 16 thermidor an X, Napoléon, élu premier consul à vie, organisa des assemblées de canton et des collèges électoraux de premier et de deuxième degré. Les assemblées de canton, pré-

(1) Art. 2. Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement communal, et qui a demeuré depuis pendant un an sur le territoire de la république, est citoyen français.

Art. 7. Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte une liste de confiance, contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette première liste communale que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement.

Art. 8. Les citoyens compris dans les listes communales d'un département désignent également un dixième d'entre eux. Il en résulte une seconde liste, dite départementale, dans laquelle doivent être pris les fonctionnaires publics du département.

Art. 9. Les citoyens portés dans la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux : il en résulte une troisième liste qui comprend les citoyens de ce département éligibles aux fonctions publiques nationales.

Art. 20. Il (le Sénat) élit dans cette liste les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité.

sidées par un citoyen désigné par le gouvernement, nommaient, au collège électoral d'arrondissement, le nombre de membres qui leur était assigné. Elles nommaient, de la même manière, les membres du collège électoral de département, sur une liste composée des six cents citoyens les plus imposés du département.

Les collèges électoraux d'arrondissement présentaient au premier consul deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle devaient être choisis les membres du Tribunal. Les collèges électoraux de département et d'arrondissement présentaient chacun deux citoyens, domiciliés dans le département, pour former la liste sur laquelle devaient être nommés les membres de la députation au Corps législatif. Tous les membres des collèges électoraux étaient nommés à vie (1).

A la suite de cette organisation savamment combinée, le nombre des membres des collèges de département s'éleva à 24,000, et celui des membres des collèges d'arrondissement à 34,000. « Jamais, dit M. Isambert, la France n'a « vaît été plus faiblement et plus aristocratiquement repré « sentée. »

228. Lorsque la Belgique fut séparée de la France et incorporée au royaume des Pays-Bas, le système électoral ne fut guère établi sur des bases plus rationnelles. Les électeurs furent fractionnés en trois Ordres : l'Ordre équestre, l'Ordre des villes et l'Ordre des campagnes. Chaque Ordre élisait un nombre déterminé de députés aux états provinciaux, et ceux-ci nommaient les membres de la seconde Chambre des états généraux. Les membres de la première Chambre étaient nommés par le roi (2).

229. Aujourd'hui tous ces artifices plus ou moins habiles ont disparu. Le Congrès national a replacé le système électoral sur sa véritable base. En consacrant le principe de l'élection directe, en faisant disparaître tout intermédiaire entre l'électeur et l'élu, il a permis au gouvernement représentatif d'être une réalité. Il a compris qu'on relève la dignité du citoyen en lui accordant la nomination directe de ceux qui sont chargés de faire les lois et de présider aux destinées de la nation.

230. Après avoir admis le principe de l'élection directe, l'article 47 ajoute que les députés sont élus par les citoyens

1) Voy. les articles 5, 14, 45, 18, 25, 29, 30, 31 et 72 du sénatus-consulte du 16 thermidor an XI, organique de la Constitution de l'an VIII.

2) Voy. les articles 79, 129 et suiv. de la Loi fondamentale du 24 août 1815.

payant le cens déterminé par la loi électorale. Le même article porte que le cens ne peut excéder cent florins d'impôt direct, ni être au-dessous de vingt florins.

Le Congrès national se trouvait en présence de deux systèmes. Fallait-il, comme on l'avait fait en France, laisser à la législature ordinaire le soin de déterminer les conditions de l'électorat et de l'éligibilité? Ou bien convenait-il de soustraire cet important objet au jeu des majorités, aux luttes des partis, aux hasards des circonstances?

La nécessité de fixer les deux limites extrêmes du cens électoral fut généralement reconnue. « Le cens, disait M. Defacqz, « est, à mon avis, la condition qu'il faut placer en première « ligne pour être électeur. C'est à cause de l'importance de « cette condition qu'il ne faut pas la laisser à l'arbitraire d'une « loi mobile et changeante; il ne faut pas que les législatures « qui nous succéderont puissent en disposer à leur gré et, « peut-être, selon les caprices du pouvoir (1). » M. Forgeur ajouta : « Ce point est grave; car si nous n'avons pas dans la « Constitution une disposition qui fixe le cens électoral, comme « c'est là-dessus que repose tout l'édifice constitutionnel, il se « pourrait que les législatures à venir, en le modifiant, renver- « sassent tout notre ouvrage (2). » — Toutefois, en adoptant ce système, le Congrès s'est contenté de fixer un minimum et un maximum, afin de laisser à la législature ordinaire la faculté de tenir compte des besoins des localités, des richesses et du degré d'instruction du peuple.

Toutes les autres conditions de l'électorat sont abandonnées à l'appréciation du pouvoir législatif.

231. En 1848, sous l'impulsion du souffle démocratique venu de France, le cens électoral pour la nomination des membres des Chambres a été abaissé, pour tout le royaume, au minimum de 20 florins (fr. 42-32) (3).

232. Le législateur ne pouvait dépasser cette limite. L'article 47 de la Constitution lui défend positivement d'admettre à l'exercice des droits électoraux pour les Chambres les citoyens qui payent moins de vingt florins d'impôt direct. On avait proposé au Congrès d'accorder la capacité électorale aux Belges qui exercent des professions scientifiques, sans les astreindre à la condition de payer un cens aussi élevé que les autres con-

(1) Huyttens, t. II, p. 28.

(2) Huyttens. *ibid.* — Voy. aussi les discours prononcés, dans la même séance, par MM. D. s. uvelles et Le Hon.

(3) Loi du 12 mars 1848.

tribuables ; mais un amendement, présenté à cette fin, ne fut pas admis (1).

Rien ne prouve mieux qu'un discours de M. Le Hon, prononcé dans la séance du 6 janvier 1831, les idées qui régnaient à ce sujet sur la plupart des bancs de l'assemblée constituante. Les exagérations mêmes qu'il renferme dénotent l'esprit du temps. « La source de tous les pouvoirs, disait le député de Tournai, réside dans les élections. Or, à qui appartient-il de les constituer ? A ceux qui sont intéressés à leur maintien, au bon ordre, à la prospérité et à la tranquillité de l'Etat. Personne n'est aussi intéressé à tout cela que celui qui possède une fortune quelconque et un cens qui la représente. Le savant, quelque savant qu'il soit, appartient à la civilisation, au monde savant, à toutes les nations et non à celle qu'il éclaire momentanément de ses lumières. S'il ne paye pas vingt florins d'impôt, s'il ne prend pas racine dans le sol, j'en conclurai que ce savant n'est pas plus intéressé au bon ordre et à la paix en Belgique, qu'il ne l'est pour la France ou pour tout autre pays ; et du jour où la Belgique ne lui conviendrait plus, et où il n'y trouverait plus la tranquillité nécessaire à ses travaux, il l'abandonnerait, car rien ne l'attacherait à nous. C'est la propriété qui est le fondement du cens ; c'est le paiement du cens qui intéresse à la prospérité du pays : il faut donc payer ce cens pour exercer le droit le plus précieux du citoyen. Mais, dit-on, vous écarterez les capacités, vous vous privez de leurs lumières. Oh ! non, messieurs, je n'écarte pas les capacités ; un assez beau rôle leur est réservé ; elles sont encore en possession d'un droit bien précieux, c'est l'éligibilité. Car remarquez que nous ne parlons ici que des électeurs qui doivent, pour nommer le Sénat et les représentants de la nation, payer un cens électoral, tandis qu'aucun cens n'est exigé pour l'éligibilité. Le savant sera donc éligible et pourra éclairer les discussions législatives en apportant le tribut de ses lumières dans la Chambre des représentants ; c'est là qu'il arrivera en sa qualité de savant, qualité qui ne suffit pas pour avoir des racines dans le sol (2). »

(1) Huyttens, t. II, p. 29 et suiv.

(2) *Idem.*, *ibid.*

M. Forgeur dit à son tour : « Vouloir un cens moindre pour les professions scientifiques, ce serait, me semble-t-il, établir en leur faveur un privilège, et il ne faut de privilège pour personne dans un gouvernement libre. La meilleure des garanties à demander aux électeurs, c'est le paiement d'un cens qui représente une fortune, une position sociale, afin qu'ils soient intéressés au bien être et à la prospérité de la société. Que si vous admettez un privilège en

233. La législature a conservé le droit de régler le fractionnement des collèges électoraux, de déterminer le mode des opérations et de fixer les lieux de réunion des électeurs. Ces objets sont, en effet, susceptibles de varier, d'après les temps, les lieux et les besoins; il eût été imprudent de leur attribuer l'immutabilité d'une règle constitutionnelle (1).

234. Le pouvoir législatif possède aussi le droit de fixer le nombre des députés; mais ce nombre ne peut dépasser la proportion d'un député sur 40,000 habitants. En fait, les Chambres ont constamment voulu que ce maximum fût atteint. Par plusieurs lois successives, elles ont attribué à toutes les provinces un représentant par 40,000 et un sénateur par 80,000 âmes (2).

faveur des professions libérales, vous verrez bientôt les tailleurs, les cordonniers, tous les corps de métiers venir vous demander la même faveur, et dire qu'eux aussi sont intéressés au bon ordre et à la prospérité de l'État. N'entrons pas dans la route des privilèges, car on ne sait plus où l'on s'arrête lorsqu'on y est une fois entré. » Huyttens, t. 11, p. 29.

(1) Les électeurs se réunissent en collèges électoraux au chef-lieu du district administratif dans lequel ils ont leur domicile. — Le collège électoral se réunit en une seule assemblée ou se fractionne en plusieurs sections formées par cantons, communes ou fractions de communes les plus voisines entre elles. Aucune assemblée ne peut avoir plus de quatre cents, aucune section moins de deux cents électeurs. — Il est assigné à chaque section un local distinct. On peut, si le nombre des sections l'exige, en convoquer plusieurs, mais en aucun cas plus de cinq, dans les salles faisant partie d'un même bâtiment. — Chaque section concourt directement à la nomination des députés que le collège doit élire.

Dans les provinces où plusieurs arrondissements concourent à l'élection d'un sénateur, les électeurs se réunissent au chef-lieu de l'arrondissement dans lequel ils ont leur domicile réel. Voy. le code électoral du 18 mai 1872 et la loi du 16 mai 1878. Les mêmes lois ont déterminé le mode des opérations électorales, et, en général, réglé tous les objets réservés à la législature par les articles de la Constitution que nous venons d'analyser.

(2) Voici la répartition des représentants et des sénateurs, telle qu'elle se trouve déterminée par le tableau annexé à la loi du 20 avril 1878 :

ANVERS. District d'Anvers, 7 représentants, 4 sénateurs; district de Malines, 3 repr., 2 sén.; district de Turnhout, 3 repr., 1 sénat.

BRABANT. District de Bruxelles, 14 repr., 7 sén.; district de Nivelles, 4 repr., 2 sén.; district de Louvain, 5 repr., 2 sén.

FLANDRE OCCIDENTALE. District de Bruges, 3 repr., 1 sén.; district d'Ypres, 3 repr., 1 sén.; district de Courtrai, 4 repr., 2 sén.; district de Thielt, 2 repr., 1 sén.; district de Roulers, 2 repr., 1 sén.; district de Dixmude, 4 repr., 1 sén.; district de Furnes, 1 repr.; district d'Ostende, 4 repr. Ces deux derniers arrondissements nomment ensemble un sénateur.

FLANDRE ORIENTALE. District de Gand, 8 repr., 4 sén.; district d'Alost, 3 repr., 2 sén.; district de Saint-Nicolas, 3 repr., 2 sén.; district d'Audenarde, 3 repr., 4 sén.; district de Termonde, 3 repr., 1 sén.; district d'Eecloo, 4 repr., 1 sén.

HAINAUT. District de Mons, 5 repr., 3 sén.; district de Tournai, 4 repr., 2 sén.; district de Charleroi, 7 repr., 3 sén.; district de Thuin, 3 repr., 1 sén.; district de Soignies, 3 repr., 2 sén.; district d'Ath, 2 repr., 1 sén.

LIÈGE. District de Liège, 8 repr., 4 sén.; district de Huy, 2 repr., 1 sén.; district de Verviers, 4 repr., 2 sén.; district de Waremme, 2 repr., 1 sén.

LIMBOURG. District de Hasselt, 2 repr., 1 sén.; district de Tongres, 2 repr.; district de Maeseyck, 1 repr. Ces deux derniers districts élisent ensemble un sénateur.

LUXEMBOURG. District d'Arlon, 1 repr.; district de Bastogne, 1 repr.; district de Marche, 1 repr.; district de Neufchâteau, 1 repr.; district de Virton, 1 repr. Les districts de

235. Deux motifs, d'un ordre différent, exigeaient que le Congrès national fixât le maximum du nombre des députés. D'un côté, comme les représentants n'exercent pas leurs fonctions à titre gratuit, leur nombre, étendu au delà des besoins réels du pays, pourrait entraîner des conséquences onéreuses pour le trésor; de l'autre, les assemblées trop nombreuses donnent rarement l'exemple du calme, de la modération et de l'ordre qui doivent régner dans l'enceinte où se règlent les destinées de la patrie. Plus le nombre de leurs membres s'élève, plus les passions qui fermentent inévitablement dans leur sein éclatent avec violence. Il suffit que chaque arrondissement administratif ait le moyen de faire entendre sa voix et d'exercer une part d'influence en rapport avec le chiffre de sa population. C'est dans les lumières et dans l'indépendance de ses représentants, plutôt que dans leur nombre, que le pays doit chercher les garanties que réclament son développement matériel et ses progrès moraux.

236. L'influence décisive des Chambres, dans toutes les sphères où se meut la vie nationale, a paru assez importante au Congrès, pour l'engager à fixer, dans la Constitution même, les conditions de l'éligibilité.

Cette résolution était sage et rationnelle. Tous les intérêts, depuis le premier jusqu'au dernier échelon de la hiérarchie sociale, se ressentent du concours ou de la résistance des Chambres législatives. Les conditions d'éligibilité de leurs membres doivent être déterminées par la loi fondamentale.

237. Les conditions exigées par l'article 50 pour l'entrée à la Chambre des représentants sont au nombre de quatre : être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; jouir des droits civils et politiques ; être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; être domicilié en Belgique (1).

238. L'article 50 défend positivement d'exiger d'autres conditions d'éligibilité ; mais on ne peut envisager comme telles les incompatibilités que des lois particulières ont établies entre le mandat de député et l'exercice de certaines fonctions publiques. Les auteurs des lois du 26 mai 1848 et du 18 mai 1872 n'ont pas violé la Constitution en déclarant incompatibles la

Neufchâteau et de Virton élisent ensemble un sénateur. Les arrondissements d'Arion, de Bastogne et de Marche élisent, également ensemble, 2 sénateurs.

NAMUR. District de Namur, 4 représ., 2 sén. ; district de Philippeville, 2 représ., 1 sén. ; district de Dinant, 2 représ., 1 sén.

Le nombre légal des représentants est donc de 132, et celui des sénateurs de 66.

(1) Voy. l'article 6 de la Constitution et les notes.

qualité de membre des Chambres et celle de fonctionnaire salarié par l'Etat. Ces lois n'imposent aucune condition d'éligibilité aux citoyens qu'elles désignent; elles leur laissent une liberté entière pour l'acceptation du mandat parlementaire; elles se bornent à considérer l'acceptation de ce mandat comme une renonciation expresse à leurs autres fonctions officielles.

ARTICLE 51.

Les membres de la chambre des représentants sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans, d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale.

En cas de dissolution, la chambre est renouvelée intégralement.

Sommaire.

239. Raisons qui militent en faveur du renouvellement par moitié.

240. Règles à suivre pour la fixation de la durée du mandat des députés.

COMMENTAIRE.

239. Les renouvellements par tiers ou par cinquième ont des inconvénients graves pour la nation et pour les assemblées législatives elles-mêmes. En adoptant le renouvellement par petites fractions, les nouveaux venus doivent toujours se trouver en minorité. Or, ce résultat est en opposition directe avec le but même du renouvellement périodique des assemblées. « Ces opérations ont, en effet, pour but, non-seulement d'em-
« pêcher les représentants de la nation de former une classe à
« part et séparée du reste du peuple, mais aussi de donner aux
« améliorations qui ont pu s'opérer dans l'opinion, d'une élec-
« tion à l'autre, des interprètes fidèles. Si l'on suppose les
« élections bien organisées, les élus d'une époque représen-
« tent l'opinion plus fidèlement que ceux des époques précé-
« dentes. Ne serait-il pas absurde de placer les organes de
« l'opinion existante en minorité devant l'opinion qui n'existe
« plus (1) ? »

Ces raisons ont engagé le Congrès à adopter le renouvellement par moitié. Au moyen de ce système, l'opinion publique,

(1) Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, p. 47.

qui peut se modifier d'une élection à l'autre, sera toujours efficacement représentée.

240. Mais quel intervalle faut-il laisser entre les élections ?

Lorsque les époques de renouvellement sont trop rapprochées, la nation se trouve dans un état continuel d'agitation et de crise, et la moralité publique ne tarde pas à s'en ressentir. L'opinion du corps électoral, sans cesse tiraillée en sens contraire, ne possède ni le temps ni la liberté nécessaires pour s'éclairer dans l'intervalle des sessions. Les députés eux-mêmes sont forcés de redescendre dans l'arène électorale avant qu'ils aient pu sonder le terrain législatif et acquérir quelque expérience de la vie parlementaire. Enfin, avec les parlements annuels préconisés par quelques publicistes, il est à peu près impossible d'arriver à la discussion régulière des lois dont la confection exige en même temps de l'esprit de suite et de longs travaux.

Mais si, au contraire, on place entre les renouvellements des intervalles trop prolongés, des inconvénients non moins graves se présentent. On s'expose à posséder un corps législatif immobile et stationnaire, pendant que les incidents de la vie politique et les exigences d'une situation nouvelle modifient les idées et les besoins du peuple. Les membres des Chambres sont alors exposés à représenter des opinions qui ne sont plus celles de la majorité de leurs commettants.

Entre ces deux partis extrêmes, le Congrès national a pris un terme moyen. Il a admis le renouvellement par moitié tous les deux ans ; de sorte que chaque membre de la Chambre exerce ses fonctions pendant quatre ans. Il a laissé à la législation le soin de déterminer l'ordre des séries de sortie (1).

Nous verrons, sous l'article 71, de quelle manière on procède en cas de dissolution des Chambres.

ARTICLE 52.

Chaque membre de la chambre des représentants jouit d'une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée de la session. Ceux qui habitent la ville où se tient la session ne jouissent d'aucune indemnité.

(1) L'ordre des séries est aujourd'hui déterminé par les articles 175 et suivants du code électoral, modifiée par la loi du 16 mai 1878.

Sommaire.

241. Des écrivains distingués se sont prononcés contre le système de la rétribution des membres de la représentation nationale.
242. Ces publicistes ne se sont pas placés au point de vue du Congrès.
243. Règlement de l'indemnité par la loi du 20 octobre 1831.

COMMENTAIRE.

241. En 1830, les membres de la Chambre des députés de France ne jouissaient d'aucun salaire. Il en était de même, en Angleterre, pour les membres de la Chambre des Communes.

Un publiciste éminent s'était constitué le défenseur de ce système. « Lorsqu'un salaire est attaché aux fonctions représentatives, disait Benjamin Constant (1), ce salaire devient bientôt l'objet principal. Les candidats n'aperçoivent, dans ces fonctions augustes, que des occasions d'augmenter ou d'arranger leur fortune, des facilités de déplacement, des avantages d'économie. Les électeurs eux-mêmes se laissent entraîner à une sorte de pitié de coterie, qui les engage à favoriser l'époux qui veut se mettre en ménage, le père mal-aisé qui veut élever ses fils ou marier ses filles dans la capitale. Les créanciers nommeront leurs débiteurs; les riches, ceux de leurs parents qu'ils aiment mieux secourir aux dépens de l'Etat qu'à leurs propres frais. La nomination faite, il faut conserver ce qu'on a obtenu et les moyens ressemblent au but. La spéculation s'achève par la flexibilité ou par le silence. Payer les représentants du peuple, ce n'est pas leur donner un intérêt à exercer leurs fonctions avec scrupule, c'est seulement les intéresser à se conserver dans l'exercice de ces fonctions. D'autres considérations me frappent. Je n'aime pas les fortes conditions de propriété pour l'exercice des fonctions politiques. L'indépendance est toute relative : aussitôt qu'un homme a le nécessaire, il ne lui faut que de l'élevation dans l'âme pour se passer du superflu. Cependant il est désirable que les fonctions représentatives soient occupées, en général, par des hommes, sinon de la classe opulente, du moins dans l'aisance. Leur point de départ est plus avantageux, leur éducation plus soignée, leur esprit plus libre, leur intelligence mieux préparée aux lumières. La pauvreté a ses préjugés comme l'ignorance. Or, si vos représentants ne reçoivent aucun salaire, vous placez la puis-

(1) *Principes de politique*, chap. V.

« sance dans la propriété, et vous laissez une chance équitable
 « aux exceptions légitimes. »

242. Mais il est facile de s'apercevoir que Benjamin Constant, de même que les publicistes qui se sont rangés sous sa bannière, s'est uniquement préoccupé de l'hypothèse où le salaire, dépassant les bornes d'une simple indemnité, devient l'objet principal des fonctions représentatives. Tous ses arguments portent à faux lorsqu'on les applique au cas où, comme en Belgique, la rétribution des députés n'est pas même suffisante pour couvrir les frais de déplacement et de séjour dans la capitale.

Il importe de ne pas oublier que l'absence de toute rétribution entraîne forcément une conséquence peu compatible avec les institutions démocratiques. Refuser toute rétribution, toute indemnité aux fonctions parlementaires, c'est en fermant l'accès à tous les citoyens peu fortunés, quels que soient leur mérite, leurs talents, leurs titres à la reconnaissance nationale ; c'est restreindre le choix des électeurs à une seule catégorie d'éligibles ; c'est imposer au corps électoral, qu'on suppose capable de faire des choix éclairés, des restrictions et des entraves qui ne peuvent être que le résultat d'une conviction contraire ; c'est frapper d'une espèce d'ostracisme politique tous les hommes d'intelligence et de travail, qui n'ont pas été assez heureux pour rencontrer les avantages matériels au bout de leurs veilles laborieuses (1).

243. La loi du 20 octobre 1831 a fixé les règles d'après lesquelles le montant de l'indemnité doit être calculé.

L'indemnité commence à courir, pour les députés élus avant la session, à dater du jour de l'ouverture des Chambres, s'ils prêtent serment dans les huit jours qui suivent la vérification de leurs pouvoirs. S'ils ne prêtent pas serment dans ce délai, l'indemnité ne court qu'à dater du jour de la prestation du serment. Pour les députés élus pendant la durée de la session, l'indemnité leur est due, à compter de la date de la prestation du serment.

(1) Nous n'appliquerons pas aux députés belges la réflexion suivante d'Hello : « On n'aperçoit pas assez l'importance politique de l'indemnité ; pour moi, j'en suis tellement frappé, que je n'hésite pas à la présenter comme une règle fondamentale ; car, à mes yeux, il ne s'agit de rien moins que de maintenir ou d'altérer le caractère de la chambre élective. — Il faut que la loi indemnise ouvertement tous les députés, pour éviter que quelques-uns n'acceptent clandestinement. Otez aux faibles le prétexte de la nécessité, et la difficulté d'offrir et d'accepter augmente. »

SECTION II.

DU SÉNAT.

L'existence du Sénat ayant été admise en principe, il s'agissait de régler sa composition de manière à ne point s'écarter de l'esprit des institutions que le Congrès national venait de décréter.

Dans le projet de la section centrale, l'article 53 était ainsi conçu : « Les sénateurs sont nommés par le chef de l'Etat et « choisis dans toutes les provinces, en observant, autant que « possible, la proportion de leur population. »

Plusieurs amendements furent présentés. Les uns désiraient que les sénateurs fussent nommés par le chef de l'Etat, sur une liste triple de candidats, présentée par les citoyens qui élisent la Chambre des représentants ; d'autres membres voulaient les faire élire par les conseils provinciaux, à raison de la population de chaque province. Un troisième système tendait à faire nommer les sénateurs, moitié par le chef de l'Etat, moitié par la Chambre élective, parmi des candidats présentés en nombre triple par les conseils provinciaux. Une quatrième opinion, qui finit par réunir l'assentiment de la majorité, proposait la nomination directe des membres du Sénat par les citoyens qui élisent la Chambre des représentants (1).

Au premier abord, on pourrait être tenté de croire que le

(1) Une grande confusion a régné dans les discussions préliminaires. Rien que sur la nomination des sénateurs, neuf systèmes différents avaient été présentés par les sections : nomination directe par le chef de l'Etat ; nomination par le chef de l'Etat de la moitié des sénateurs, l'autre moitié devant être élue par les conseils provinciaux ; nomination par le chef de l'Etat sur une liste triple de candidats, présentée, suivant les uns, par les électeurs qui nomment l'autre Chambre, suivant les autres, par des électeurs payant un cens beaucoup plus élevé, suivant d'autres encore, par la deuxième Chambre ou par les conseils provinciaux ; élection directe du Sénat par les électeurs qui nomment l'autre Chambre ou par des électeurs différents ; élection par les conseils provinciaux, sur une liste triple de candidats présentée par le chef de l'Etat. Une dernière opinion voulait que le chef de l'Etat présentât une liste triple de candidats aux deux Chambres, que chaque Chambre en écartât un et que le candidat ayant échappé à cette double élimination fût proclamé sénateur. Voy. le premier rapport de M. Devaux. Huytens, t. IV, p. 75.

La section centrale elle-même avait varié. Elle avait d'abord émis l'avis de faire nommer les sénateurs par le roi, sur une liste triple présentée par des électeurs payant un cens quadruple de celui des électeurs appelés à nommer la Chambre populaire. Huytens, t. IV, p. 77 et 81.

Congrès national, en attribuant l'élection des sénateurs aux citoyens qui élisent l'autre Chambre, a méconnu les éléments essentiels d'un Sénat convenablement organisé.

Le reproche serait fondé, s'il était entré dans les vues du Congrès de grouper autour du trône une aristocratie puissante et forte, séparée des autres classes de la nation, placée au-dessus d'elles comme une espèce d'émanation de la majesté royale. Mais telle n'était point l'intention de cette assemblée, au sein de laquelle les idées démocratiques exerçaient un grand empire. Tout en désirant que l'élément conservateur et propriétaire prédominât dans la composition du Sénat, le Congrès n'a pas voulu porter atteinte au grand principe constitutionnel de l'égalité des citoyens, en groupant autour du trône une caste influente et privilégiée. Il a voulu faire du Sénat un troisième rouage régulateur du mouvement législatif, un troisième support pour la stabilité de nos institutions, qui chanceraient sur deux seuls appuis (1). Le Sénat est destiné à opposer une barrière au progrès mal entendu, aux réformes intempestives, aux innovations peu réfléchies qu'on pourrait être tenté d'introduire. Or, pour que le Sénat offre toutes les garanties nécessaires aux principes d'ordre et de conservation, pour qu'il remplisse convenablement le rôle que la Constitution lui attribue, il n'est nullement indispensable qu'il soit une émanation du pouvoir royal ou une représentation des intérêts aristocratiques. Le but peut être parfaitement atteint en restreignant, d'une part, le choix des électeurs aux grands propriétaires, et en exigeant, de l'autre, pour première condition d'éligibilité, un âge où la raison a acquis toute sa maturité, où les passions l'emportent rarement sur l'intérêt bien entendu.

Aussi faut-il se garder de croire que le Sénat belge représente les mêmes éléments que l'ancienne pairie de France ou la Chambre des lords en Angleterre. Les pairs étaient élus à vie et les lords possèdent, en général, leur dignité à titre héréditaire. Les pairs étaient et les lords sont encore nommés par le chef du pouvoir exécutif. En Belgique, au contraire, le Sénat est le produit de l'élection directe, et ses membres, comme on le verra plus loin, ne possèdent leur pouvoir que pour un temps limité (2).

On ne peut donc pas toujours invoquer les précédents de l'Angleterre et de la France, lorsqu'il s'agit d'examiner les

(1) Discours de M. Defaeqz. — Huyttens, t. 1er, p. 421.

(2) Voy. les observations que nous avons fait valoir en tête du premier chapitre de ce titre.

votes du Sénat sous le rapport de leur relation avec le but de l'institution d'une Chambre haute. Sans doute, le Sénat méconnaîtrait sa mission s'il voulait s'emparer de la direction du mouvement politique, s'il prenait l'initiative de toutes les innovations, s'il empiétait sur le terrain de l'autre Chambre. en provoquant, sans la plus absolue nécessité, les luttes politiques et les crises ministérielles ; mais il n'en est pas moins vrai que le Sénat possède, lui aussi, le droit de parler au nom du corps électoral, et qu'on ne pourrait, sans méconnaître les éléments de sa composition, vouloir lui assigner, sous tous les rapports, le rôle d'une Cour de pairs ou d'une Chambre de lords (1).

ARTICLE 53.

Les membres du sénat sont élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la chambre des représentants.

ARTICLE 54.

Le sénat se compose d'un nombre de membres égal à la moitié des députés de l'autre chambre.

ARTICLE 55.

Les sénateurs sont élus pour huit ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les quatre ans, d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale.

En cas de dissolution, le sénat est renouvelé intégralement.

Sommaire.

244. Origine commune des deux Chambres. — Différences dans leurs éléments constitutifs.

245. Nécessité de limiter le nombre des sénateurs.

(1) Le Sénat actuel de la France se compose de 300 membres. 225 sont élus par les départements et 75 par le Sénat lui-même. Les premiers sont élus pour neuf ans et les seconds sont inamovibles. Nul ne peut être sénateur, s'il n'est Français, âgé de quarante ans, et s'il ne jouit des droits civils et politiques.

Les sénateurs des départements sont élus par un collège composé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement ; 4° d'un délégué de chaque conseil municipal (art. 1, 3, 4, 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875).

246. Raisons qui exigent que le droit de dissoudre le Sénat soit accordé au chef de l'État.
247. Nécessité de donner au mandat des sénateurs une durée plus longue qu'à celui des membres de l'autre Chambre.

COMMENTAIRE.

244. En vertu du principe adopté par l'article 53 de la Constitution, les deux Chambres ont la même origine. Elles sont l'une et l'autre le produit de l'élection directe. Le sénateur et le représentant tiennent immédiatement leur mandat du même corps électoral.

Mais si les deux Chambres émanent de la même source, les éléments qui les composent sont loin d'être identiques. Tout Belge, soit par naissance, soit par grande naturalisation, âgé de vingt-cinq ans accomplis, domicilié dans le pays et jouissant des droits civils et politiques, peut être élu membre de la Chambre des représentants. Le sénateur, au contraire, doit réunir toutes ces qualités et, de plus, être âgé de quarante ans et payer au moins mille florins d'impositions directes, patentes comprises. Ce n'est que par exception, comme nous le verrons plus loin, que des citoyens moins imposés peuvent être portés sur la liste des éligibles au Sénat.

245. L'article 54 limite le nombre des sénateurs à la moitié du nombre des députés de l'autre Chambre.

La limitation du nombre des sénateurs était la conséquence nécessaire de l'adoption du principe de l'élection directe. Lorsque leur nomination est abandonnée au chef de l'État, il est raisonnable, nécessaire même, de lui laisser le moyen de détruire, à l'aide de promotions nouvelles (*fournées*), une majorité hostile au gouvernement qui pourrait se former au sein d'une assemblée essentiellement modératrice. Mais la même prérogative ne saurait, sous aucun prétexte, être attribuée au pouvoir exécutif d'un pays où les sénateurs sont nommés par le corps électoral; la fixation de leur nombre est, dans ce cas, la condition première d'une représentation réelle (1).

246. Une autre conséquence non moins logique du principe de l'élection directe appliqué aux sénateurs, c'est le droit de dissolution accordé au chef de l'État. « Un Sénat, à l'abri de « la dissolution et des fournées, serait un corps tout-puissant,

(1) Ici encore, on rencontrait de grandes divergences d'opinions. Les uns demandaient que le nombre des sénateurs fût des deux tiers du nombre des membres de l'autre Chambre, c'est-à-dire, d'un sur 100,000 habitants; les autres indiquaient les chiffres de 40, de 60, de 100, etc. Voy. le rapport de M. Devaux. Huyttens, t. IV, p. 75.

Voy., ci-dessus, p. 173, le tableau de la répartition des sénateurs entre les diverses provinces.

- maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Dans l'hypothèse d'un Sénat, il n'y a que deux systèmes possibles, celui qui fait élire la première Chambre par le chef de l'Etat sans limitation de nombre, et celui qui la fait élire par le peuple en la rendant dissoluble. Il n'y a dans l'Etat qu'un pouvoir politique permanent, c'est la royauté héréditaire et inviolable ; et il est de l'intérêt du pays que les autres pouvoirs ne s'immobilisent jamais. En permettant au Sénat d'exister, pendant huit années, hors de toute atteinte, ce corps serait maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Un exemple expliquera cette pensée : la deuxième Chambre se déclare contre, la première pour le ministère ; le roi dissout la deuxième Chambre, la nouvelle se prononce également contre les ministres. Cette volonté devrait être un arrêt suprême ; elle ne le serait pas, car le ministère pourrait se maintenir malgré le pays, en s'appuyant sur une première Chambre qui lui serait favorable et qui serait indissoluble... Le système des fournées étant rejeté, la dissolution est le seul moyen de déplacer la majorité (1). »

247. L'article 55 donne au mandat des sénateurs une durée double de celle du mandat des membres de l'autre Chambre. Les motifs de cette disposition ont été fort bien indiqués par M. Devaux, lorsqu'il disait au Congrès : « Il faut que les sénateurs aient une existence le double plus longue que les députés, parce que vous avez voulu un Sénat pour maintenir la stabilité des institutions, et que ce terme ne sera pas trop long. Si vous renouveliez le Sénat tous les quatre ans, vous auriez un changement continu dans la législation ; et cela nuirait non-seulement à vos institutions, mais encore à vos relations extérieures, parce qu'un gouvernement variable n'inspire pas une grande confiance (2). »

L'ordre des séries de sortie a été déterminé par le code électoral du 18 mai 1872 (3), modifié par la loi du 16 mai 1878.

ARTICLE 56.

Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut :

1° Être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;

(1) Discours de M. Nothomb. Séance du 17 décembre 1830. — Huytens, t. I, p. 533. — Voy., sous l'article 71, les questions qui se rattachent à la dissolution.

(2) Même séance. — Huytens, t. I, p. 533.

(3) Articles 174 et suiv.

- 2° Jouir de ses droits politiques et civils ;
- 3° Être domicilié en Belgique ;
- 4° Être âgé au moins de quarante ans ;
- 5° Payer en Belgique au moins 1,000 florins d'impositions directes, patentes comprises.

Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1,000 florins d'impôt direct n'atteint pas la proportion de 1 sur 6,000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province, jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6,000.

Sommaire.

- 248. Pour qu'un sénateur puisse exercer son mandat pendant la durée fixée par la Constitution, il doit réunir *continuellement* les conditions de l'éligibilité.
- 249. Limites posées aux suffrages des électeurs. — Autorités chargées de la confection des listes des éligibles.
- 250. Les citoyens dont les noms figurent sur une des listes ordinaires deviennent éligibles dans tout le royaume.
- 251. Examen de la question de savoir si les citoyens dont les noms ont été portés sur la liste, en vertu du paragraphe final de l'article 56, deviennent réellement éligibles dans tout le royaume.

COMMENTAIRE.

248. Il résulte du texte de l'article 56 qu'il ne suffit pas de réunir les conditions requises au moment de l'élection. Pour que le candidat élu puisse continuer à faire partie du Sénat, il doit, jusqu'au terme de son mandat, posséder les qualités que l'article 56 exige pour l'éligibilité. Les mots « être et rester » ne laissent aucun doute à cet égard. Le sénateur qui, pendant la durée de ses fonctions, cesserait de figurer sur la liste des éligibles perdrait immédiatement son caractère parlementaire.

Pour être et rester sénateur, il faut posséder les conditions d'éligibilité, et les posséder continuellement. On ne rencontre pas ici le principe de la permanence des listes.

249. Le Congrès, qui a laissé aux électeurs toute latitude dans le choix des représentants, limite leurs suffrages, à l'égard des sénateurs, aux noms qui figurent sur une liste d'éligibles dressée d'après les bases posées à l'article 56. Tous les ans, avant le 1^{er} mars, la députation permanente du conseil provin-

cial dresse la liste des citoyens domiciliés dans la province qui réunissent les qualités requises pour l'éligibilité (1).

250. La réunion des listes provinciales forme une liste nationale, dans laquelle les électeurs de toutes les provinces indistinctement peuvent choisir leurs candidats. Le citoyen éligible dans une province peut être élu dans tout le royaume.

251. On peut soutenir que cette règle est générale, et qu'elle doit s'appliquer à ceux qui réunissent réellement les cinq conditions exigées par l'article 56, comme à ceux qui, payant moins de mille florins d'impôt, ont été rangés parmi les éligibles, afin d'arriver à la proportion de 1 sur 6,000. Cependant l'opinion contraire a été sanctionnée par la loi du 16 mai 1878. Elle porte que les citoyens qui possèdent le cens de 2,116 francs sont éligibles au Sénat dans toutes les provinces, tandis que ceux qui possèdent le cens requis pour être inscrits sur la liste complémentaire, en vertu du paragraphe final de l'article 56 de la Constitution, ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés (2).

Cette solution peut être justement critiquée.

Quel est le but du dernier paragraphe de l'article 56 de la Constitution? Ce but n'est autre que de mettre, dans toutes les provinces du royaume, une proportion égale entre la population et le nombre des éligibles au Sénat. On a voulu fournir à l'autorité provinciale le moyen d'atteindre, dans toutes les localités, le nombre d'un éligible sur 6,000 âmes de population. Sans doute, la réduction du cens électoral est une concession accordée à certaines circonscriptions administratives du pays, et lorsque le nombre des citoyens payant mille florins de contributions directes n'atteint pas la proportion déterminée dans une province, les habitants d'une autre province ne peuvent, en aucun cas, élever la prétention de figurer sur la liste; mais aussi, lorsque la liste a été régulièrement dressée, toutes les personnes dont les noms y figurent deviennent éligibles au même degré. Les sénateurs, aussi bien que les membres de l'autre Chambre, représentent le pays entier, et non pas seulement la province et l'arrondissement qui les élit. Où est dans la Constitution, non pas le texte, mais le moindre indice d'ou l'on puisse s'emparer pour classer les éligibles au Sénat en deux catégories, l'une d'éligibles dans le pays, l'autre d'éligibles dans la province?

La Constitution, qui est la régulatrice suprême des droits

(1) Articles 146 et suiv. du code électoral de 1872 (art. 194 des lois électorales coordonnées).

(2) Article 199 des lois électorales coordonnées.

civiques, n'admet ici aucune distinction. Là où le pacte fondamental ne distingue pas, la législature ne doit et ne peut le faire, surtout dans une matière où tout est de stricte interprétation.

Il est vrai que la solution admise en 1878 était conforme à la jurisprudence du Sénat.

ARTICLE 57.

Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

ARTICLE 58.

A l'âge de dix-huit ans, l'héritier présomptif du roi est de droit sénateur. Il n'a voix délibérative qu'à l'âge de vingt-cinq ans

ARTICLE 59.

Toute assemblée du sénat qui serait tenue hors du temps de la session de la chambre des représentants est nulle de plein droit.

Sommaire.

- 252. Motifs qui ont engagé le Congrès à refuser tout traitement ou indemnité aux sénateurs.
- 253. Exception aux conditions d'éligibilité admise en faveur de l'héritier du trône.
- 254. Raisons qui s'opposent à ce que les réunions du Sénat se prolongent au delà de la session de l'autre Chambre.

COMMENTAIRE.

252. Le Sénat étant composé de grands propriétaires, le Congrès national a cru pouvoir imposer à ses membres le sacrifice relativement léger d'un séjour dans la capitale, en compensation de la dignité dont ils ont été revêtus par les suffrages de leurs concitoyens (1).

253. Le Congrès a fait, en faveur de l'héritier du trône, une exception aux conditions d'éligibilité. A l'âge de dix-huit ans, il est de droit sénateur ; mais il n'acquiert voix délibé-

(1) En France, les sénateurs reçoivent la même indemnité que les membres de la Chambre des députés (art. 26 de la loi du 2 août 1875).

tive qu'à l'âge de vingt-cinq ans. « Cette exception, disait
« M. de Muelenaere, est commandée par l'intérêt général. Il
« est de l'intérêt de tous que celui qui est destiné à régner sur
« la nation prenne part de bonne heure aux discussions politi-
« ques. C'est dans la première assemblée délibérante de la na-
« tion, qu'associé aux travaux d'hommes expérimentés, il
« apprendra d'eux à connaître les vrais intérêts du pays, et
« puisera dans leurs exemples l'amour de nos institutions (1). »

254. Le Sénat devant servir d'élément modérateur entre les deux autres branches du pouvoir législatif, ses travaux pourraient devenir intempestifs hors du temps de la session de l'autre Chambre. L'expérience a d'ailleurs prouvé que les discussions sont toujours plus concises dans la première Chambre que dans l'autre. Sous tous les rapports, il était inutile de prolonger les réunions du Sénat au delà de la durée des sessions de la Chambre des représentants.

(1) Huytens, t. I, p. 519.

CHAPITRE II.

DU ROI ET DES MINISTRES.

SECTION PREMIÈRE.

DU ROI.

Les institutions représentatives, telles qu'elles ont été organisées par le Congrès, contiennent des germes d'agitation et de lutte qui pourraient devenir dangereux, si l'on avait oublié de placer, au sommet de l'édifice constitutionnel, à l'abri du mouvement des partis et de l'atteinte de l'ambition privée, une institution fixe, immuable et modératrice. Cette institution, c'est la royauté constitutionnelle.

Dans l'économie générale de notre droit public, la Couronne est le centre autour duquel se meuvent et se coordonnent toutes les institutions. Possédant la plénitude du pouvoir exécutif et prenant une large part à l'exercice du pouvoir législatif, chargée du commandement suprême de l'armée, nommant les juges et veillant à l'exécution de leurs arrêts, représentant la Belgique dans ses rapports avec les peuples étrangers, la royauté constitutionnelle sert à la fois de lien, d'impulsion et de frein à tous les rouages de notre organisation politique. Elle est le symbole vivant de l'unité nationale.

De tout temps, les esprits d'élite ont été frappés de la nécessité de réunir, dans une même Constitution, les éléments de la monarchie, de l'aristocratie et de la démocratie. « Dans la monarchie, dit Cicéron, tout ce qui n'est pas le monarque est dépouillé de droit et de pouvoir public ; dans l'aristocratie, la multitude participe à peine à la liberté, étant privée de toute puissance et de toute délibération publique ; et, dans les Etats où le peuple régit tout, en le supposant juste et modéré, l'égalité elle-même devient inique, parce qu'elle ne souffre aucun degré d'honneur ou de dignité (1). »

(1) *De la République*, III, 27 ; trad. de Villemain

Villemain cite un passage des écrits du pythagoricien Hippodamus, intitulé *De la République*, où le philosophe grec semble avoir entrevu l'organisation du gouvernement constitu-

Le Congrès national a cru que, dans la mesure des besoins et des intérêts de la société moderne, la combinaison de ces trois éléments, sous la forme qu'ils revêtent aujourd'hui, pouvait être réalisée au moyen de la monarchie constitutionnelle.

Lorsque la nation se divise et que des partis puissants se trouvent seuls en présence, toutes les forces du pays se heurtent, toutes les ambitions marchent à la conquête du pouvoir. Les vainqueurs, dont le chef monte au fauteuil et dispose de toutes les influences officielles, s'exaltent et se vengent; les vaincus, traités sans ménagement et sans pitié, s'irritent, souffrent, s'agitent, et bientôt l'énergie du peuple ne se manifeste plus que par des luttes implacables qui avilissent le pouvoir, altèrent le caractère national et tarissent les sources de la prospérité publique.

La science politique exige qu'on place entre les partis rivaux, dans une région supérieure à leurs querelles et à leurs convoitises, un pouvoir neutre, modérateur, et la royauté constitutionnelle en réunit tous les caractères essentiels.

Dans les pays qui ont adopté cette forme de gouvernement, « la majorité triomphante, comme l'a dit un publiciste belge, ne peut pas traiter le pays en territoire conquis. Le souverain a un intérêt évident à l'empêcher d'abuser du pouvoir et à protéger la minorité qui, battue aujourd'hui, peut triompher demain (1) ».

Trop faible pour arriver au despotisme, mais assez puissante pour maintenir l'équilibre entre les forces rivales; placée au sommet d'institutions représentatives, où toutes les opinions

tionnel. « Les lois, dit-il, produiront partout la stabilité, si l'État est d'une nature mixte et composé de toutes les autres constitutions politiques, j'entends de toutes celles qui sont conformes à l'ordre naturel des choses. La tyrannie, par exemple, n'est jamais d'aucune utilité pour les États, non plus que l'oligarchie. Ce qu'il importe donc de poser pour première base, c'est la royauté et, en second lieu, l'aristocratie. La royauté, en effet, est une imitation de la Providence divine; mais il est difficile à la faiblesse humaine de lui conserver ce caractère; car elle se dénature bientôt par le temps et par la violence. On ne doit donc pas en user, qu'elle ne soit limitée. Il faut la recevoir aussi puissante qu'il est nécessaire, et dans la proportion la plus utile à l'État. Il n'importe pas moins d'admettre l'aristocratie, parce qu'il en résulte un combat d'émulation entre plusieurs chefs, et un fréquent déplacement du pouvoir. La présence de la démocratie est aussi nécessaire: le citoyen qui est une portion de tout l'État, a droit de recevoir sa part d'honneur; mais il faut s'y prêter modérément, car la multitude est entreprenante et se précipite. » — Quelle admirable prescience de la monarchie anglaise se révèle dans les paroles de ce philosophe grec, vivant plusieurs siècles avant l'ère chrétienne!

Villemain cite encore Platon, Aristote, Polybe, Nonius et Photius (Discours préliminaire de la trad. cit., p. 28 et suiv.). On peut y ajouter Tacite (*Ann.*, IV, 33) et un grand nombre d'auteurs du moyen âge qui, bien avant Montesquieu, ont professé et défendu la même doctrine.

(1) E. de Laveleye, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, p. 71.

et tous les intérêts trouvent des garanties et comptent des représentants, la royauté constitutionnelle réalise, au plus haut degré, ce gouvernement mixte que pressentaient les philosophes des siècles passés, et sans lequel il n'est point de sécurité réelle pour les individus, point de paix durable pour les peuples.

Nous examinerons successivement, sous les articles suivants, de quelle manière l'assemblée constituante de 1830 a combiné les prérogatives du chef de l'Etat avec le droit et les intérêts de la nation; mais il importe de répondre d'abord à deux objections qu'on a souvent opposées à la royauté héréditaire en général, mais surtout à la royauté constitutionnelle.

« Vous abandonnez, dit-on, la direction de l'Etat au hasard de la naissance. La descendance du prince peut donner de bons rois; mais elle en peut aussi donner de mauvais, et l'éducation la plus soignée est souvent impuissante, soit à vaincre un naturel vicieux, soit à développer une intelligence étroite. » On ajoute que l'hérédité de la monarchie produit nécessairement les régences, et que les régences offrent autant de dangers que l'élection du monarque.

Sans doute, la monarchie héréditaire, comme toutes les créations de l'intelligence humaine, est mêlée d'avantages et d'inconvénients; mais que sont ces inconvénients éventuels, mis en regard des désordres et des luttes qu'entraîne presque toujours l'élection du chef de l'Etat, soit dans les républiques, soit dans les monarchies électives? Que sont-ils en présence des compétitions ardentes de l'ambition et de l'intérêt personnel, dans une organisation sociale où rien n'est à l'abri de l'activité et de l'intrigue des partis; où rien n'est fixe et permanent au milieu de l'agitation populaire, où la magistrature suprême est elle-même abandonnée aux caprices de l'élection, aux intérêts mobiles et changeants des majorités? Qu'on se rappelle l'histoire de la Pologne!

D'ailleurs, il ne faut pas s'exagérer les dangers auxquels l'ignorance ou le caractère vicieux du souverain pourrait exposer la nation. Sur les bancs du Congrès, un éminent jurisconsulte belge a dit avec raison: « Un chef héréditaire peut être vicieux; mais de combien de barrières ses vices ne sont-ils pas entourés? La société peut-elle encore avoir quelque chose de commun avec eux? Et d'abord, l'application des lois pénales, la décision de tous les débats auxquels la loi peut donner lieu, ne lui sont pas confiées. La justice est rendue en son nom; mais la justice ne lui appartient pas;

« elle appartient à des juges indépendants de lui par leur in-
 « movibilité, par cet attachement à la liberté, par cette hor-
 « reur de l'arbitraire et du despotisme qu'impriment dans l'âme
 « l'étude et la méditation continuelle des grands principes qui
 « doivent régler la conduite de l'homme, et auxquels chaque
 « jour ils sont appelés à donner la vie. Des tribunaux ainsi
 « placés comme un pouvoir distinct, indépendant, entre ceux
 « qui font les lois et le chef qui les exécute, seront un écueil
 « contre lequel viendront toujours se briser toutes les ten-
 « tatives du despotisme. Et, à côté de ces deux grandes ga-
 « ranties d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir judiciaire for-
 « tement constitués, si nous plaçons cette loi qui ne permet
 « au chef d'agir que par l'intermédiaire de ministres qui
 « répondent de leurs actes ; si nous plaçons des institu-
 « tions municipales et provinciales, auxquelles est exclusive-
 « ment remis le soin de leurs intérêts locaux, et qui par cela
 « même ne peuvent plus servir d'instruments pour attenter
 « aux libertés publiques ; si nous consacrons ces grands prin-
 « cipes : la liberté de la presse..., la liberté des cultes..., la
 « liberté d'instruction..., je le demande, quelle crainte peut-il
 « rester, quel besoin pouvons-nous avoir d'un chef électif, d'une
 « Constitution si contraire à nos mœurs et à nos traditions
 « politiques, et par cela même si faible pour conserver intact
 « le lien social (1) ? »

L'objection déduite des dangers qu'offrent les régences ne résiste pas davantage à un examen sérieux. Quelle est, en effet, la cause principale de ces dangers ? Possesseur temporaire de la couronne, le régent ne place pas toujours l'intérêt national au premier rang de ses préoccupations et de ses sollicitudes. Il exploite au profit de sa famille, de ses amis, de ses créatures, la haute position où il se trouve momentanément placé.

Mais ces dangers ne sont-ils pas tout autant à redouter dans les républiques et dans les monarchies électives ? Si le régent doit être envisagé comme un souverain passager, on doit en dire autant, et à plus forte raison, des rois électifs et des présidents de république. Ceux-ci aussi savent que leur pouvoir ne doit pas se perpétuer dans leur famille, et ils sont, dès lors, au même degré que les régents, intéressés à ne pas oublier les avantages de leurs parents et de leurs créatures. Les régences, d'ailleurs, ne forment que des époques exceptionnelles dans les gouvernements monarchiques.

(1) Discours de M. Leclercq. Huytens, t. I, p. 187.

ARTICLE 60.

Les pouvoirs constitutionnels du roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

ARTICLE 61.

A défaut de descendance masculine de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, il pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des chambres, émis de la manière prescrite par l'article suivant.

S'il n'y a pas eu de nomination faite d'après le mode ci-dessus, le trône sera vacant.

ARTICLE 62.

Le roi ne peut être en même temps chef d'un autre État, sans l'assentiment des deux chambres.

Aucune des deux chambres ne peut délibérer sur cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages.

Sommaire.

255. Trois conséquences essentielles découlent des dispositions de l'article 60.
 256. Exclusion des collatéraux. — Motifs.
 257. Conditions requises pour que la couronne soit transmissible en ligne directe.
 258. Exclusion des femmes et de leur descendance.
 259. Le roi peut nommer son successeur, à défaut de descendance directe. —
 A quelle condition.
 260. Vacance du trône.
 261. Le roi peut être en même temps chef d'un autre État avec l'assentiment des
 Chambres. — Mode de délibération exigé en cette circonstance.

COMMENTAIRE.

255. Trois conséquences essentielles résultent des termes de l'article 60 : la limitation de l'hérédité à la ligne directe;

l'exclusion de la parenté simplement naturelle ou adoptive; l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

256. Au moment où l'article 60 fut discuté au Congrès, le trône était encore vacant. Il eût été dès lors imprudent de décider que les collatéraux seraient appelés à la succession. Dans l'opinion de la section centrale, cet objet devait être réglé après que le Congrès aurait fixé son choix sur la personne du chef de l'Etat (1).

257. Même en ligne directe, pour que la couronne soit transmissible par hérédité, la descendance doit être à la fois naturelle et légitime. Les enfants adoptifs, de même que les enfants simplement naturels et leurs descendants, ne sont pas compris au nombre des successibles.

258. L'article 60 prononce l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. Cette exclusion est plutôt le résultat d'une tradition séculaire que la conséquence d'une nécessité gouvernementale. L'histoire des Etats constitutionnels, de même que celle des gouvernements absolus, nous fournit l'exemple de plusieurs époques où, sous le règne d'une femme, les peuples ont atteint un haut degré de prospérité, de force et de gloire (2).

La section centrale du Congrès voulait aller plus loin et exclure du trône tout prince issu d'un mariage contracté sans le consentement du pouvoir législatif. Cette proposition fut rejetée (3).

259. A défaut de descendance masculine, naturelle et légitime, le roi peut nommer son successeur, avec l'assentiment des deux Chambres. Aucune des Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si les deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et aucune résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit les deux tiers des suffrages.

L'importance de la résolution que les Chambres sont appelées à prendre en cette circonstance rendait nécessaire une double dérogation aux dispositions de l'article 38.

(1) Huyttens, t. IV, p. 83. Aucune résolution n'a été prise à ce sujet, et la règle posée à l'article 60 subsiste dans toute sa force.

(2) On attribue communément à la loi salique l'exclusion des femmes du trône. Cette loi, dont tant de gens, dit Montesquieu (XVIII, 22) ont parlé et que si peu de gens ont lue, ne statue rien sur l'hérédité de la couronne; elle dit simplement que les héritiers mâles recueilleront seuls la terre salique : *De terra salica nulla portio hereditatis mulieri veniat; sed ad virilem sexum tota terræ hereditas perveniat (Lex emendata, LXII)*.

Voy. Pardessus, *Loi salique*, etc., p. 318, 413, 718.

(3) A la suite d'un débat long et confus, qui fit surgir une foule d'amendements, elle fut rejetée, sans que les motifs de ce rejet aient été clairement indiqués. Voy. Huyttens, t. IV, p. 83; t. II, p. 52, 53, 482.

260. A défaut de descendance habile à succéder, et à défaut de choix fait par le chef de l'Etat avec l'assentiment des Chambres, le trône est vacant. Il est alors procédé au choix du souverain par les deux Chambres réunies en une seule assemblée, conformément à l'article 85.

261. La réunion, sous un même sceptre, de deux pays indépendants entraîne ordinairement des inconvénients graves pour celui des deux peuples dont les forces sont relativement les plus faibles.

Il peut cependant se présenter des circonstances exceptionnelles où cette réunion est désirable, nécessaire même. Mais fallait-il, pour ce cas particulier, s'en rapporter à l'arbitrage exclusif du roi? Une telle résolution n'eût pas été exempte de dangers pour l'avenir. La perspective flatteuse de réunir deux couronnes pourrait exercer trop d'influence sur la détermination du souverain. Le Congrès national a sagement agi en exigeant l'assentiment des Chambres exprimé de la manière indiquée au n° 260.

ARTICLE 63.

La personne du roi est inviolable; ses ministres sont responsables.

ARTICLE 64.

Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contre-signé par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable.

Sommaire.

- 262. Division de la matière.
- 263. L'inviolabilité de la personne du roi est un principe fondamental du gouvernement constitutionnel.
- 264. Ce privilège n'offre rien d'étrange dans la monarchie constitutionnelle.
- 265. L'inviolabilité place le chef de l'Etat à l'abri de toute action des lois répressives.
- 266. L'inviolabilité de la personne royale n'est pas en opposition avec le principe de la responsabilité ministérielle.
- 267. Le Congrès ne s'est pas prononcé sur la question de la déchéance du chef de l'Etat.
- 268. La Constitution belge ne renferme aucun article analogue à ceux de la Joyeuse-Entrée du Brabant relatifs au refus de service.

269. Nécessité de la responsabilité ministérielle.
 270. Controverses soulevées à ce sujet sous le règne de Guillaume I^{er}.
 271. Principes proclamés par le Congrès national.
 272. Les Constitutions antérieures indiquaient les cas de responsabilité.
 273. Le Congrès, tout en admettant le principe de la responsabilité ministérielle, a laissé au pouvoir législatif le soin de déterminer les cas où elle doit recevoir son application.
 274. Dispositions provisoires en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi organique.
 275. Faut-il appliquer l'article 90 de la Constitution aux crimes et aux délits que les ministres commettent hors de l'exercice de leurs fonctions?
 276. Faut-il suivre les formes tracées par l'article 90, quand le ministre a quitté le pouvoir?
 277. Motifs du droit d'accusation conféré à la Chambre des représentants.
 278. Questions soulevées au sujet de la responsabilité civile des ministres.
 279. La responsabilité des ministres peut être engagée par les actes de leurs agents.
 280. La responsabilité des ministres n'exclut pas celle des agents inférieurs.
 281. Cas où la responsabilité ministérielle prend le caractère de la solidarité.
 282. Peines qui servent de sanction au principe de la responsabilité ministérielle.
 285. Renvoi.

COMMENTAIRE.

262. L'intelligence de la matière exige que nous examinions séparément les questions qui se rapportent à l'inviolabilité de la personne du roi et celles qui se rattachent à la responsabilité ministérielle.

I. De l'inviolabilité de la personne du roi.

263. L'article 29 accorde au roi la plénitude du pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution.

Comme l'exercice de ce pouvoir doit essentiellement être libre, prompt et continu, il est évident qu'on ne peut attribuer, ni au pouvoir législatif, ni au pouvoir judiciaire, le droit de mettre des entraves, de quelque manière que ce soit, à l'action du libre arbitre du chef de l'Etat. Toutes les fictions constitutionnelles disparaîtraient le jour où la liberté du roi, dépositaire et représentant de l'un des trois grands pouvoirs, pourrait être enchaînée par des ordres émanés, sous une forme quelconque, de l'un des deux autres pouvoirs. Les relations extérieures seraient interrompues et les rouages intérieurs de l'Etat se verraient, à l'instant même, frappés d'immobilité. De là résulte, à l'évidence, la nécessité de consacrer en principe

l'inviolabilité de la personne du monarque. La maxime que le *roi ne peut mal faire* (*the King can do no wrong*) est de l'essence de tout gouvernement constitutionnel bien organisé. L'irresponsabilité du chef du pouvoir exécutif est tellement nécessaire, que les républiques mêmes sont obligées de l'admettre, au moins dans certaines limites. En France, le président de la république n'est responsable que dans le cas de haute trahison (1).

264. Le principe de l'inviolabilité du roi n'a rien d'ailleurs qui doive étonner, en présence des autres privilèges qu'il est indispensable d'accorder à la royauté. « Un monarque héréditaire peut et doit être irresponsable : c'est un être à part au sommet de l'édifice. Son attribution, qui lui est particulière, et qui est permanente, non-seulement en lui, mais dans sa race entière, depuis ses ancêtres jusqu'à ses descendants, le sépare de tous les individus de son empire. Il n'est nullement extraordinaire de déclarer un homme inviolable lorsqu'une famille est investie du droit de gouverner un peuple, à l'exclusion des autres familles, et au risque de toutes les chances de la succession (2). »

265. L'inviolabilité place le chef de l'Etat à l'abri de toute action des lois répressives. Elle ne le protège pas seulement dans l'exercice de la puissance royale; elle s'étend même aux actes les plus étrangers à son caractère public. Si, par impossible, le roi commettait un crime, les tribunaux et la législature se trouveraient désarmés en présence de l'attentat. La nécessité de garantir le libre exercice de la puissance exécutive doit l'emporter sur toute autre considération, quelque grave, quelque équitable qu'elle puisse être. On ne saurait, pour venger la violation d'une loi particulière, mettre en péril les intérêts et la dignité de tout un peuple. On ne pourrait frapper la personne du roi, sans frapper en même temps le chef, le dépositaire du pouvoir exécutif. A quoi, d'ailleurs, pourraient aboutir les condamnations prononcées par les tribunaux? Leurs arrêts sont exécutés au nom et par ordre du roi (3).

Nous n'avons pas besoin d'ajouter que l'immunité royale ne présente ici qu'une importance tout à fait secondaire. Ce n'est pas sur les marches du trône que la justice répressive rencontre les délinquants.

Shakespeare avait entrevu la grandeur de ce problème de droit constitutionnel, quand il écrivit, dans son admirable drame

(1) Art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

(2) Benjamin Constant, *Principes de politique*, p. 24.

(3) Article 30 de la Constitution.

d'Hamlet : « Le roi ne peut souffrir sans qu'il s'exhale du pays
 « un gémissement universel. Roue colossale, fixée au sommet
 « d'une haute montagne, ses rayons gigantesques sont chargés
 « d'innombrables objets que sa chute entraînerait avec elle
 « dans un commun désastre (1). »

266. C'est seulement dans l'exercice des fonctions éminentes du pouvoir exécutif, en d'autres termes, dans les actes de l'administration générale du pays, que le privilège de l'inviolabilité se présente avec un caractère sérieux et grave; mais, ici même, il s'exerce sans inconvénients et sans danger, grâce au principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle, dont nous allons déterminer le caractère et signaler les conséquences. On a soutenu, à la vérité, que la prérogative de l'inviolabilité, inhérente à la personne du chef de l'Etat, est en contradiction avec ce principe. Il est absurde, dit-on, de rendre l'instrument responsable et de déclarer inviolable le bras qui s'en sert. L'objection serait fondée, si l'instrument était aveugle, inerte, privé de volonté et de vie; mais lorsque l'instrument peut apprécier la nature et les conséquences de l'acte, lorsqu'il est libre d'accorder ou de refuser son concours, l'équité et la raison exigent qu'il supporte sa part de responsabilité. Les ministres, placés en face d'un pouvoir irresponsable, sont juges de l'obéissance qu'ils lui doivent. Si les actes qu'on veut leur imposer sont en opposition avec le témoignage de leur conscience, ils n'ont qu'à déposer leurs portefeuilles, et l'opinion publique saura les récompenser de leur dévouement aux intérêts du pays. Si, au contraire, l'amour du pouvoir leur fait perdre de vue les règles de l'équité et les prescriptions des lois, aucune considération ne doit pouvoir les soustraire à une répression méritée (2).

267. L'article 63 a consacré l'inviolabilité de la *personne du roi*. Le projet de la section centrale portait : *le chef de l'Etat*. Un membre du Congrès ayant fait observer que, par suite de cette rédaction, on ne pourrait jamais prononcer la déchéance d'un roi insensé ou coupable, on convint de substituer aux mots : *le chef de l'Etat*, ceux-ci : *la personne du chef de l'Etat*.

Il ne faut pas en conclure que le Congrès national entendait attribuer aux Chambres le droit exorbitant de proclamer la déchéance du roi. La déchéance du chef de l'Etat, sous quelque face qu'on l'envisage, est la révolution. L'assemblée consti-

(1) Hamlet, acte III, sc. 3.

(2) Voy. l'article 91.

tuante de 1830 n'a pas voulu se prononcer sur cette question brûlante, et elle a bien fait. Il est des circonstances où il faut imiter la réserve de ce législateur de l'antiquité qui refusait de porter des peines contre le parricide (1).

268. La Constitution belge ne renferme aucune disposition analogue à celle des articles de la Joyeuse Entrée du Brabant qui légitimaient, dans certains cas, le refus de service (2). Un membre du Congrès, l'abbé de Foere, avait proposé un amendement ainsi conçu : « Une cour d'équité, élue par les deux - Chambres, décidera des cas où les citoyens sont déliés de leur « serment de fidélité et d'obéissance au chef de l'Etat. Une loi « organique déterminera les cas dans lesquels il pourrait être « déclaré déchu. » Cet amendement fut rejeté sans discussion et à l'unanimité, moins quatre voix (3).

II. *De la responsabilité ministérielle.*

269. La responsabilité ministérielle est l'une des conditions indispensables de la monarchie constitutionnelle; elle est le complément naturel, en même temps que le correctif nécessaire de l'inviolabilité de la personne royale. Elle assure au pouvoir législatif la conservation de ses prérogatives, aux citoyens la jouissance permanente de toutes les garanties qui leur sont assurées par le pacte fondamental. Ainsi que l'a dit un publiciste illustre, « l'inviolabilité de la personne du roi sans la « responsabilité des agents serait le pouvoir absolu (4). »

270. Sous le règne de Guillaume I^{er}, on n'était pas d'accord sur le point de savoir si la Loi fondamentale des Pays-Bas admettait le principe de la responsabilité ministérielle. L'article 177 de cette loi disait, il est vrai, que les ministres étaient

(1) Les discussions prouvent à l'évidence que le Congrès n'a pas voulu se prononcer sur la question de la déchéance. Voy. Huyttens, t. II, p. 67, 68.

(2) « Et s'il arrivait que lui (le duc), ou ses enfants, ou ses descendants allassent, agissent ou fissent agir, en tout ou en partie, contre quelqu'un des articles, stabilités et points susdits, il consent et s'engage vis-à-vis des bonnes gens prédits, qu'ils ne rendront ni à lui, ni à ses enfants, ni à ses descendants, aucun service; qu'ils ne leur obéiront pas, jusqu'au temps où le duc ou ses descendants auront redressé le grief et se seront amendés complètement. » Art. 34 de la Charte de Wenceslas. Comp. art. 29 et 30 de la Joyeuse Entrée d'Antoine de Bourgogne; art. 48-51 de la Charte de Philippe de Saint-Pol; art. 74 de celle de Philippe le Bon; art. 51 de celle de Charles le Téméraire; art. 409 de celle de Marie de Bourgogne; art. 54 de celle de Philippe le Beau; art. 65 de celle de Charles V; art. 58 de celle de Philippe II.

(3) Huyttens, t. II, p. 68.

(4) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 367.

justiciables de la haute cour de justice, pour les délits commis pendant la durée de leurs fonctions; mais les organes du gouvernement répondaient que cet article n'avait d'autre but que d'assigner une juridiction spéciale et exceptionnelle aux chefs des départements ministériels, qui se rendraient coupables d'un crime ou d'un délit prévu par les lois pénales. A la séance des états généraux du 2 décembre 1828, le ministre de la justice Van Maanen s'écria fièrement : « Je ne suis pas responsable » devant vous, je ne suis responsable que devant le roi! »

Le ministre néerlandais avait le droit de tenir ce langage. Au sein de la commission chargée, en 1814, d'élaborer un projet de Constitution, deux amendements destinés à faire admettre le principe de la responsabilité ministérielle avaient été rejetés par la majorité (1).

271. Le Congrès national trancha la controverse de manière à rendre impossible toute discussion ultérieure. L'article 63 proclame le principe de la responsabilité ministérielle. L'article 64 fait du contre-seing des ministres la condition indispensable de la validité des actes du roi. L'article 89 déclare qu'un ordre du roi ne peut jamais avoir pour effet de soustraire un ministre à la responsabilité. Les articles 90 et 134 accordent à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et de les renvoyer devant la cour de cassation. L'article 91 complète ces dispositions en disant que le roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la cour de cassation, à moins que l'une des deux Chambres ne lui en fasse la demande.

272. Depuis un demi-siècle, toutes les constitutions promulguées en France, à l'exception de la charte de 1830, avaient indiqué les cas où la responsabilité ministérielle était directement engagée.

Sous le régime de la Constitution de 1791, les ministres étaient responsables « de tous les délits par eux commis contre » la sûreté nationale et la Constitution; de tout attentat à la » propriété et à la sûreté individuelle; de toute dissipation » des deniers destinés aux dépenses de leur département » (2). L'article 6 du même chapitre ajoutait : « En aucun cas, l'ordre » du roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre » à la responsabilité. »

Dans le système de la Constitution de 1793, la responsabilité des ministres se confondait avec celle des membres du con-

(1) Voy. O. de Kerchove, *De la Responsabilité des ministres dans le droit public belge*, p. 38. — Raepsaet, *Ouvrages complètes*, t. VI, p. 78 et suiv.

(2) Tit. III, chap. II, sect. IV, art. 5.

seil exécutif, lesquels étaient eux-mêmes, aux termes de l'article 72, responsables de l'inexécution des lois et des décrets, et même des abus qu'ils ne dénonçaient pas.

Le principe de la responsabilité ministérielle fut de nouveau sanctionné par la Constitution de l'an III. D'après son article 152, « les ministres étaient respectivement responsables - tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêtés - du directoire ».

La Constitution de l'an VIII, expression de l'époque de transition de l'ère républicaine au régime impérial, traçait avec précision les caractères de la responsabilité ministérielle. Après avoir établi, par son article 69, que les fonctions des consuls et des conseillers d'Etat ne donneraient lieu à aucune responsabilité, elle disait, en son article 72 : « Les ministres sont - responsables : 1° de tout acte du gouvernement signé par eux - et déclaré inconstitutionnel par le Sénat; 2° de l'inexécution - des lois et des règlements d'administration publique; 3° des - ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont con- - traire à la Constitution, aux lois ou aux règlements. »

La charte française de 1814 déterminait également les cas de responsabilité. Ses articles 55 et 56 portaient : « La Cham- - bre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les - traduire devant la Chambre des pairs, qui seule a le droit - de les juger. — Ils ne peuvent être accusés que pour fait - de trahison et de concussion. Des lois particulières spécifie- - ront cette nature de délits et en détermineront les pour- - suites. »

273. Le Congrès national n'a pas suivi ces exemples. Il s'est contenté de proclamer le principe de la responsabilité des ministres, en abandonnant au pouvoir législatif le soin de déterminer les cas où cette responsabilité doit recevoir son application, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder qu'il convient de suivre à leur égard. « La Constitution », disait le rapporteur de la section centrale, « doit se borner à établir - le principe. Si l'on avait voulu déterminer maintenant tous - les cas de responsabilité, il eût été dangereux de la circon- - scrire. Une loi organique sur la responsabilité est néces- - saire (1). »

Cette résolution était sage. Le pouvoir constituant doit limiter son action aux règles fondamentales de la législation politique, en laissant au pouvoir législatif la tâche de les ap-

(1) Huyttens, t. IV, p. 91.

pliquer aux cas particuliers. La direction et les besoins du pouvoir exécutif pouvant varier avec les temps et les circonstances, il serait dangereux de poser, pour une durée indéfinie, des limites invariables à l'action des ministres.

274. Mais ce système d'abstention imposait au Congrès national l'obligation d'établir des règles provisoires, applicables jusqu'au jour de la promulgation de la loi organique. C'est ce qu'il a fait en votant l'article 134 de la Constitution, ainsi conçu : - Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour
 « accuser un ministre, et la cour de cassation pour le juger,
 « en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la reclusion, sans
 « préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. »
 C'est l'application provisoire du système suivi en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, où le droit constitutionnel se contente de proclamer que les ministres peuvent être l'objet d'un acte d'accusation (1).

275. En attendant que la loi organique soit votée, l'application de cette législation transitoire est de nature à susciter des difficultés sérieuses.

En leur double qualité de citoyen et de ministre, les conseillers de la couronne peuvent commettre deux espèces d'infractions nettement distinctes : les unes en rapport direct ou indirect avec leurs fonctions officielles, les autres complètement étrangères à ces mêmes fonctions.

Ils peuvent donc aussi encourir une double responsabilité. Quand ils commettent une infraction étrangère à l'exercice de leurs fonctions, ils sont, comme tout autre citoyen, responsables de leurs actes, soumis à la loi pénale et tenus de réparer le dommage qu'ils ont causé : c'est *la responsabilité ordinaire ou de droit commun*. Au contraire, quand ils délinquent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ils encourent une responsabilité d'une nature spéciale et exceptionnelle : c'est *la responsabilité politique ou ministérielle* (2).

L'article 90 de la Constitution porte : - La Chambre des
 « représentants a le droit d'accuser les ministres et de les tra-
 « duire devant la cour de cassation, qui seule a le droit de les
 « juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi
 « quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux

(1) C'est ce qu'on appelle le *Power of impeachment*.

(2) Voy. O de Kerchove, p. 21.

« crimes et délits que les ministres auraient commis hors de
 « l'exercice de leurs fonctions. Une loi déterminera les cas de
 « responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode
 « de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la
 « Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties
 « lésées. »

Faut-il, en l'absence d'une loi organique, appliquer l'article 90 à l'une et à l'autre des responsabilités que nous venons de définir; en d'autres termes, faut-il, même pour les infractions de droit commun, que la mise en accusation soit prononcée par la Chambre des représentants et que le jugement soit déféré à la cour de cassation?

Si la question devait être uniquement examinée au point de vue de la science juridique, sa solution négative ne saurait être un seul instant douteuse. Les exigences de la raison et les principes fondamentaux du droit constitutionnel exigent qu'on distingue entre les infractions que les ministres commettent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, et celles qu'ils commettent en dehors du cercle de leurs attributions politiques et administratives; en d'autres termes, entre les délits qui supposent l'exercice de la puissance ministérielle et ceux qui n'offrent qu'un caractère privé. La trahison, la concussion, la violation de la Constitution, l'usurpation de pouvoirs, les ordres contraires aux lois, la mauvaise direction des négociations diplomatiques, une déclaration intempestive de guerre, l'altération perfide des formes judiciaires, sont des délits qui entraînent la responsabilité proprement dite et doivent être déférés à une juridiction exceptionnelle. Le vol, l'adultère, la bigamie, l'homicide, en un mot, tous les faits délictueux étrangers aux fonctions ministérielles sont, au contraire, des infractions de droit commun, dont les auteurs doivent, en principe, répondre devant les tribunaux ordinaires, alors même qu'ils siègent dans les conseils du roi. Rossi faisait allusion à cette vérité incontestable quand il disait : « Tous les faits coupables d'un ministre ne sont pas des crimes ministériels (1). »

En Angleterre, où la responsabilité ministérielle figure depuis quatre siècles dans le droit national (2), on a toujours eu soin de restreindre son application aux actes qui constituent un abus des fonctions ministérielles (3). Benjamin Constant affirme que

(1) *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 376.

(2) La responsabilité ministérielle se trouve déjà établie dans un acte du parlement de 1311.

(3) Il y a quelques années, lord Palmerston, étant chef du cabinet de Saint-James, fut poursuivi devant les tribunaux anglais pour un délit qui n'avait rien de politique.

le système qui exige l'intervention d'une assemblée représentative pour punir l'homicide, le rapt ou tel autre crime, bien que ce crime n'ait aucun rapport avec les fonctions ministérielles, est trop absurde pour s'y arrêter (1).

Il faudrait donc, pour rester fidèle à cette doctrine, incontestablement juridique, renvoyer les ministres devant les tribunaux ordinaires quand ils se trouvent sous l'inculpation d'un délit de droit commun (2).

Mais ce n'est pas seulement au point de vue des théories juridiques que le problème doit attirer notre examen. Il s'agit avant tout de savoir ce que les auteurs de la Constitution ont voulu en formulant le texte des articles 90 et 134 de la Constitution.

Comme le rapporteur de la section centrale s'est uniquement occupé de la responsabilité politique, on pourrait soutenir, malgré la généralité des termes de l'article 90, que cette disposition ne s'applique qu'au seul cas où il s'agit d'une responsabilité ministérielle proprement dite.

Mais cette argumentation ne saurait être admise en présence des discussions qui ont eu lieu en séance publique.

Un membre du Congrès, M. François, proposa un amendement qui renfermait, entre autres, la disposition suivante :
 « Lorsqu'un ministre s'est rendu coupable d'un crime ou d'un
 « délit, commis hors de l'exercice de ses fonctions, il est jus-
 « ticiable des mêmes cours et tribunaux que les autres ci-
 « toyens (3). »

Cet amendement fut renvoyé à l'examen de la section centrale et demeura sans suite; mais l'attention de l'assemblée avait été éveillée et, pour faire trancher définitivement la question, le baron Beyts présenta, de son côté, l'amendement suivant : « La Chambre a le droit d'accuser les ministres pour
 « crimes ou délits *commis dans l'exercice de leurs fonctions* ;
 « elle les traduit devant la cour de cassation qui, seule, a le
 « droit de les juger, chambres réunies (4). »

Le Congrès national rejeta l'amendement et, dès lors, il faut bien admettre que l'article 90 renferme une règle absolue, embrassant, dans sa généralité, toutes les infractions commises par les ministres, sans qu'on puisse distinguer entre celles qui

(1) *De la Responsabilité des ministres*, p. 384.

(2) Voy. Haas, *Principes généraux du droit pénal belge*, nos 4066 et 4086. Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, t. III, p. 320, 321 (édit. franç.). Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. III, p. 376 et suiv.

(3) Huytens, t. II, p. 222

(4) Huytens, *ibid.*

se rattachent aux fonctions ministérielles et celles qui leur sont étrangères. Jusqu'au jour où la loi organique sera mise en vigueur, les unes et les autres devront faire l'objet d'une mise en accusation par la Chambre des représentants et être soumises au jugement de la cour suprême.

Il est vrai que, dans une séance ultérieure, le Congrès a ajouté à l'article 90 le paragraphe suivant : « Sauf ce qui sera - statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la - partie lésée, et aux crimes et délits que les ministres auraient - commis hors de l'exercice de leurs fonctions. » Mais ce paragraphe additionnel prouve simplement que le Congrès a voulu laisser au législateur ordinaire le droit de déroger à la règle générale, pour l'action civile et pour les infractions commises par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions. L'article 90, sainement interprété, signifie que le pouvoir législatif, privé du droit de soustraire à la compétence de la cour suprême les délits en rapport avec les fonctions ministérielles, possède la faculté d'écarter cette compétence, de même que la mise en accusation par la Chambre des représentants, d'une part, pour le jugement de l'action civile, d'autre part, pour la répression des infractions étrangères aux fonctions ministérielles. Aussi longtemps qu'une loi n'aura pas établi cette dérogation, la juridiction de la cour de cassation reste entière et absolue (1).

276. On peut également se demander si le ministre qui a quitté le pouvoir doit encore être accusé par la Chambre des représentants et traduit devant la cour de cassation, pour la poursuite des actes qu'il a accomplis pendant sa vie ministérielle.

Il faut répondre affirmativement. Les garanties spéciales établies par l'article 90 de la Constitution s'étendent à tous les actes accomplis pendant l'exercice des fonctions ministérielles. Les considérations qui ont fait admettre ces garanties ne cessent pas d'exister quand le chef d'un département ministériel est rentré dans la vie privée. Que le ministre ait ou n'ait pas conservé le pouvoir, l'appréciation de ses actes exige les mêmes conditions d'indépendance, de lumières et d'impartialité. L'intérêt général, aussi bien que l'intérêt particulier de l'accusé, requiert l'intervention du pouvoir parlementaire et le verdict de la cour suprême. Il est de principe que, pour déterminer régulièrement la compétence, il faut se reporter au moment où

(1) Cette interprétation a reçu l'assentiment de la majorité des Chambres. La loi du 19 juin 1865, valable pour un an, renvoyait devant la cour de cassation les ministres coupables d'un crime ou d'un délit de droit commun.

l'infraction a été commise. En France et en Angleterre, c'est-à-dire dans les deux pays d'où la responsabilité ministérielle nous est venue, on admet sans contestation que les anciens ministres restent soumis à la juridiction exceptionnelle, pour les infractions commises pendant l'exercice de leurs fonctions(1).

Il ne faut pas même, sous ce rapport, distinguer, chez nous, entre les infractions ordinaires et les infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles. Les articles 90 et 134 ayant provisoirement attribué le jugement des unes et des autres à la cour de cassation, l'intervention de celle-ci ne cesse pas d'être obligatoire par le changement survenu dans la position des délinquants.

Mais faudra-t-il que, même dans cette dernière hypothèse, la mise en accusation soit prononcée par la Chambre des représentants? Un jurisconsulte belge soutient que le ministère public peut alors agir d'office et traduire directement le coupable devant la cour de cassation. A ses yeux, quand il s'agit d'un délit de droit commun, l'intervention de la Chambre des représentants n'est pas réclamée par la difficulté d'appréciation de l'acte incriminé. Il fait remarquer que cette intervention n'a d'autre but que de mettre le dépositaire du pouvoir exécutif à l'abri des entraves que pourraient lui susciter les rancunes et les haines individuelles, et il en conclut que les raisons de déroger au droit commun disparaissent complètement quand le ministre a déposé le pouvoir. Il veut que les officiers du parquet récupèrent alors leur liberté d'action pour la poursuite des délits ordinaires (2).

Il est difficile d'admettre cette solution. Si l'article 90 doit encore recevoir son application aux délits ordinaires quand le ministre a quitté le pouvoir, les règles d'une saine interprétation ne permettent pas de scinder ses dispositions. Les garanties qu'il accorde aux dépositaires du pouvoir forment un tout indivisible. Il faut admettre ou rejeter l'article 90 en son entier. Il n'y a pas de milieu possible. L'opinion contraire peut être bonne en théorie; mais, en droit positif, elle n'est pas

(1) En France, les anciens ministres de Charles X, accusés de trahison, furent traduits devant la cour des pairs. En Angleterre, le comte de Danby, les lords Macclesfield, Warren Hastings et Melville furent poursuivis devant la chambre des lords, après s'être démis de leurs fonctions. Voy. O. de Kerchove, *op. cit.*, p. 63.

On peut aussi invoquer, par analogie, la jurisprudence constante qui décide que les magistrats désignés aux articles 479 et suiv. du code d'instruction criminelle et 10 de la loi du 20 avril 1810 restent, même après la cessation de leurs fonctions judiciaires, justiciables de la cour d'appel pour les délits qu'ils ont antérieurement commis.

Voy. Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, t. VII, p. 597 (édit. franç.).

(2) O. de Kerchove, p. 65.

conciliable avec les prescriptions du législateur constituant. Aussi longtemps que la loi organique se fera désirer, toutes les prescriptions de l'article 90 devront être scrupuleusement observées.

277. Il faut donc que, dans tous les cas, la mise en accusation soit prononcée par la Chambre des représentants.

Cette disposition de l'article 90 est facile à justifier quand il s'agit de poursuites à exercer contre les ministres qui délinquent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Il est évident que l'action des particuliers devait être complètement écartée. Si la loi leur permettait d'user ici du droit de citation directe que leur accorde l'article 182 du code d'instruction criminelle, les procès d'Etat se multiplieraient à l'infini, et les chefs des départements ministériels pourraient être constamment troublés dans l'accomplissement de leur haute mission. Leur dignité, comme leur autorité, en recevrait de graves atteintes.

On ne saurait pas, avec plus de raison, s'en rapporter au zèle et aux lumières des officiers du ministère public. D'une part, agents du pouvoir exécutif, soumis à la surveillance de l'un des ministres, ils n'offrent pas des garanties suffisantes d'indépendance; de l'autre, ils ne pourraient, sans déconsidérer le pouvoir et sans jeter le désordre dans la hiérarchie administrative, s'ériger en censeurs de leurs chefs, en juges de la légalité des actes de l'administration centrale. Les poursuites de l'espèce sont, d'ailleurs, plutôt politiques que judiciaires, et les membres des parquets ne sont pas toujours suffisamment au courant de la situation parlementaire.

D'autres considérations non moins puissantes ne permettraient pas de subordonner la poursuite des ministres à l'initiative du Sénat. Par le rôle qu'il est appelé à jouer dans l'économie générale de nos institutions, par les conditions d'âge et de fortune requises chez ses membres, le Sénat n'a pas toujours l'énergie et l'ardeur que requiert la défense des intérêts populaires. Un acte aussi grave que la mise en accusation d'un ministre n'obtiendrait pas facilement les sympathies d'une assemblée qui, par son essence même, représente, avant tout, l'élément conservateur.

La Chambre des représentants, seule, répond à toutes les exigences de la situation. Assez éclairée pour savoir sûrement distinguer entre l'incapacité et la perfidie, entre la négligence et le crime; assez rapprochée du peuple pour ne jamais perdre

de vue la défense de ses intérêts ; assez énergique pour ne pas reculer devant l'emploi d'un remède suprême quand ce remède est devenu indispensable, elle peut sans inconvénient être chargée de la mise en accusation des ministres. En Angleterre, la Chambre des communes ; aux Etats-Unis, la Chambre des représentants possèdent cette prérogative, et il en était de même en France, sous le régime des chartes de 1814 et de 1830. Le Congrès national n'a fait que se conformer à ces précédents (1).

Quant à la poursuite des infractions étrangères à l'exercice de la puissance ministérielle, il est à désirer que la loi organique, dont l'apparition se fait toujours désirer, ne s'écarte pas des règles consacrées par le droit commun.

278. Tout ce qui précède ne s'applique qu'à la responsabilité pénale des ministres.

D'autres règles doivent déterminer leur responsabilité civile.

Il est évident que le ministre, auteur d'un fait dommageable étranger à ses fonctions officielles, est obligé, comme tout autre citoyen, de réparer le préjudice qui est son œuvre (2). Sous ce rapport, les dépositaires du pouvoir se trouvent, à tous égards, soumis aux règles du droit commun. La seule question qu'on puisse soulever ici, au point de vue du droit constitutionnel, est celle de savoir à quel degré la responsabilité civile peut résulter d'actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ministérielles.

Sous ce dernier rapport, la Constitution belge n'admet qu'une seule espèce de responsabilité civile, celle qui dérive d'un crime ou d'un délit. Cette conséquence découle clairement de la combinaison des articles 90 et 134, alors surtout qu'on examine la portée de leur texte à la lumière fournie par les travaux préliminaires. Dans les délibérations des sections, comme dans le rapport fait au nom de la section centrale, il n'est parlé que des faits délictueux (3). La même remarque s'applique à un projet de décret sur la responsabilité ministérielle, que M. Ch. de Brouckere déposa au commencement de la séance du 20 janvier 1831, et qui fut renvoyé à l'examen des sections (4). La majorité du Congrès ne voulait pas faire dériver la responsabilité ministérielle de faits simplement dommagea-

(1) La question a été discutée d'une manière approfondie par M. O. de Kerchove, p. 434 et suiv.

(2) Article 1382 et suiv. du code civil.

(3) Huyttens, t. IV, p. 89 et suiv.

(4) Huyttens, t. II, p. 219 ; t. V, p. 88.

bles. Un amendement de M. François, qui accordait l'action civile aux personnes lésées par « un quasi-délit », fut écarté par une fin de non-recevoir (1). Un amendement de M. Forgeur, qui tendait à autoriser la poursuite des ministres devant les tribunaux civils, fut rejeté (2).

Il faut en conclure que la seule responsabilité civile admise par l'article 90 est celle qui dérive d'un crime ou d'un délit, c'est-à-dire d'actes commis dans une intention criminelle. Au premier abord, cette conclusion, qui s'éloigne considérablement des règles ordinaires, semble exorbitante; mais, quand on pénètre au fond des choses, on ne tarde pas à s'apercevoir que l'adoption de ce système est impérieusement réclamée par l'intérêt public. On ne saurait soumettre tous les actes des ministres aux règles du droit commun. Comme ils gèrent les affaires publiques et non leurs affaires privées; comme ils prennent des décisions, non dans leur intérêt personnel, mais dans l'intérêt de l'Etat, il serait à la fois injuste et irrationnel de les rendre, comme les particuliers, responsables de tout dommage qu'ils peuvent causer dans l'exercice de leurs fonctions (3). On peut, sans blesser la raison ou les principes du droit, les soustraire à une partie de la responsabilité qui pèse sur les autres citoyens. L'intérêt général ne requiert pas que tous les actes ministériels qui causent un préjudice donnent lieu à une action judiciaire. Il est même nécessaire qu'on accorde aux ministres des garanties spéciales, parce qu'ils sont, bien plus que de simples particuliers, exposés à subir les rancunes haineuses des ambitions et des intérêts dont ils contrarient les tendances. La marche de leur administration serait constamment entravée par la crainte d'une responsabilité civile résultant d'une simple erreur de fait ou de droit. Le Congrès a cru qu'il suffisait d'astreindre les ministres à l'obligation de réparer le dommage résultant d'un crime ou d'un délit; il s'en est référé pour le surplus au contrôle des Chambres, à la surveillance active de la presse, aux censures de l'opinion publique. Ce n'est pas sans raison que la cour de cassation a dit que la position spéciale faite aux ministres est moins une faveur

(1) Huytens, t. II, p. 222. — Voy. dans, *Principes généraux du droit pénal*, n° 1293 (2^e édit.). Voy. aussi les discours de MM. Frère-Orban et Tesch, prononcés dans la session de 1861-1862. *Annales parlementaires*, p. 1496, 1509 et suiv.

(2) Huytens, t. II, p. 225, 226. — La question de la responsabilité civile a été longuement examinée dans le rapport de M. De Fré, cité à la note suivante.

(3) Réflexion empruntée au rapport déposé par M. De Fré à la séance de la Chambre des représentants du 8 mai 1863 (n° 169).

qu'une disposition d'ordre public que justifient les nécessités du gouvernement.

279. Au surplus, pour que la responsabilité ministérielle, soit pénale, soit civile, prenne naissance, il n'est pas toujours requis que le ministre ait agi personnellement. Il peut se présenter des cas nombreux où sa responsabilité se trouvera nettement engagée par les actes de ses agents. Tel serait notamment le cas où ceux-ci, avant d'agir, auraient obtenu l'assentiment de leur chef. A plus forte raison en serait-il de même si ce dernier leur avait donné l'ordre d'agir; car alors il existerait une provocation par abus de pouvoir, littéralement prévue dans le texte du code pénal (1). La responsabilité du ministre se trouverait encore directement engagée si, connaissant la conduite illégale des fonctionnaires placés sous ses ordres, il s'était méchamment abstenu de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les abus. Il suffirait même que, par une négligence grave, par un défaut absolu de surveillance, par l'inexécution systématique des règlements, il eût fourni à ses subordonnés les moyens de causer un grave préjudice à l'Etat ou aux citoyens.

280. D'un autre côté, la responsabilité des ministres ne détruit pas celle des agents inférieurs. Ceux-ci se trouvent, à tous égards, soumis aux règles ordinaires, et si, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ils violent les lois ou causent un dommage, aucune autorisation n'est nécessaire pour exercer contre eux des poursuites criminelles ou civiles (2). Le code pénal frappe d'emprisonnement et d'amende les membres des corps administratifs qui s'immiscent dans l'exercice du pouvoir législatif, et les membres de l'ordre judiciaire qui commettent des empiétements dans le domaine des autorités administratives (3).

La responsabilité existe à tous les degrés de la hiérarchie administrative. Elle commence à l'exécuteur immédiat de l'acte qui en est l'objet (4).

281. Il n'est pas difficile de déterminer le cas où cette responsabilité est purement personnelle et celui où elle est soli-

(1) Article 66 du code pénal.

(2) Article 24 de la Constitution.

(3) Articles 237-239.

(4) Le livre II du code pénal contient tout un chapitre concernant les atteintes portées par des fonctionnaires publics aux droits garantis par la Constitution. Ils ne peuvent se prévaloir de l'obéissance hiérarchique, que dans le cas où le code pénal range celle-ci au nombre des causes de justification (art. 70, 152, 260).

daire. Une règle juste et rationnelle a été sanctionnée par la législation constitutionnelle de la France. La loi française du 25 février 1875 porte : « Les ministres sont solidairement « responsables devant les Chambres de la politique générale « du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels (1). » Il serait absurde d'attribuer à un seul des ministres la responsabilité de mesures délibérées en conseil.

282. Il nous reste à dire quelques mots des peines qui doivent servir de sanction au principe de la responsabilité ministérielle.

L'article 134 porte : « Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une « loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la cour de cassation « pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la « peine. Néanmoins la peine ne pourra excéder celle de la « reclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par « les lois pénales. »

Ces termes prouvent clairement que, pour les cas prévus par le code pénal ou par des lois spéciales, la cour de cassation ne peut ni caractériser le délit, ni déterminer la peine ; elle doit, dans cette hypothèse, se conformer strictement aux prescriptions du législateur (2). Son droit d'appréciation et de détermination n'existe que pour les infractions ministérielles qui ne sont pas expressément définies et réprimées par la loi. Pour celles-ci, elle peut faire choix d'une peine qui ne dépasse pas la reclusion de cinq à dix ans (3). Benjamin Constant, qui ne se distinguait guère par une sévérité excessive, avait désigné la mort, l'exil et la privation de la liberté (4).

Notre assemblée constituante s'est montrée moins sévère.

283. Nous indiquerons, sous l'article 134, les raisons qui ont fait attribuer à la cour de cassation le jugement des ministres et de leurs complices (5).

(1) Article 6.

(2) La loi hollandaise sur la responsabilité ministérielle du 22 avril 1855 se prononce dans la même sens.

(3) Articles 7 et 13 du code pénal.

(4) *De la responsabilité des ministres*, p. 419.

(5) Quoique la loi belge du 19 juin 1865 n'ait été votée que pour le terme d'un an, nous croyons utile de reproduire ses dispositions : « Art. 1^{er}. Les crimes et délits commis par un ministre hors de l'exercice de ses fonctions sont déférés à la cour de cassation, chambres réunies. — Art. 2. L'instruction ne peut être commencée ni la poursuite intentée sans l'autorisation de la Chambre des représentants. Sauf le cas prévu par le § 1^{er} de l'article 41 du code d'instruction criminelle, l'arrestation préventive d'un ministre ne peut être opérée qu'avec la même autorisation. Si le ministre est membre du Sénat, la poursuite et l'arrestation ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de cette assemblée. — Art. 3. Le procureur général près

ARTICLE 65.

Le roi nomme et révoque ses ministres.

ARTICLE 66.

Il confère les grades dans l'armée.

Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.

Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi.

Sommaire.

284. Sous le rapport du droit de nomination accordé au chef de l'État, les emplois publics peuvent être rangés en trois catégories.
285. Le roi nomme et révoque ses ministres. — Motifs.
286. Le roi doit avoir le droit de conférer les grades dans l'armée.
287. La législature ne peut s'attribuer le droit de conférer des grades militaires, mais rien ne s'oppose à ce qu'elle détermine les conditions de l'avancement.
288. Deuxième catégorie. — Cas dans lesquels la nomination est attribuée au roi, à moins d'exceptions établies par les lois.
289. Troisième catégorie. — Cas dans lesquels la nomination n'appartient qu'exceptionnellement au roi.
290. Le droit de nommer n'emporte pas nécessairement celui de révoquer.

COMMENTAIRE.

284. Sous le rapport du droit de nomination accordé au chef de l'État, les articles 65 et 66 de la Constitution divisent les emplois publics en trois catégories : ceux auxquels le roi a

la cour de cassation est chargé de la poursuite, à moins que la Chambre des représentants ne délègue un ou plusieurs commissaires. Ces commissaires exercent toutes les attributions du ministère public. — Art. 4. La Chambre des représentants peut toujours d'office ordonner la poursuite. — Art. 5. Sur la réquisition du procureur général ou des commissaires délégués, la cour désigne un ou plusieurs de ses membres pour entendre les témoins ou procéder à tous autres actes d'instruction. — Art. 6. L'instruction terminée, l'affaire est portée devant la cour de cassation, soit par le procureur général, soit par les commissaires délégués, pour y faire telle réquisition qu'il appartiendra. — Art. 7. La cour de cassation observe les formes prescrites par le code d'instruction criminelle. — Art. 8. Par dérogation au dernier paragraphe de l'article 27 de la loi du 4 août 1832, le nombre des membres nécessaires pour que la cour de cassation puisse rendre arrêt est réduit à quatorze. — Art. 9. Les contraventions commises par des ministres sont jugées par les tribunaux et dans les formes ordinaires. »

exclusivement le droit de nommer en vertu de la Constitution ; ceux auxquels il a droit de nommer, à moins d'exceptions introduites par la loi ; ceux auxquels il n'a droit de nommer qu'en vertu d'une disposition expresse de la loi.

285. A la première catégorie appartiennent les fonctions ministérielles.

Le pouvoir exécutif, tel qu'il a été déterminé par la Constitution, appartient au roi. Les ministres sont les premiers agents de ce pouvoir ; c'est de lui qu'ils reçoivent directement leur mission ; ils sont ses instruments responsables. La nomination des ministres est donc une attribution inséparable de la puissance exécutive.

Le roi doit, de même, posséder le droit de révoquer les chefs des départements ministériels. Les ministres sont les mandataires responsables de la puissance exécutive ; c'est d'elle seule qu'ils tiennent leur mandat. Dès lors, par une conséquence naturelle, le chef de l'Etat doit avoir la faculté de retirer ses pouvoirs à ceux qui ne possèdent plus sa confiance.

Comme aucun acte du roi ne peut avoir d'effet qu'autant qu'il est contre-signé par un ministre, il est évident que le pouvoir exécutif serait, en réalité, enlevé au chef de l'Etat, à l'instant même où le libre choix des ministres ne serait plus envisagé comme une partie intégrante de ses attributions.

286. L'armée est un élément essentiel de la puissance exécutive. Comme elle est placée sous les ordres immédiats du roi, la collation des grades ne pouvait être raisonnablement confiée à une autre autorité.

287. La législature ne peut donc ni s'attribuer le droit de conférer les grades dans l'armée, ni déléguer cette prérogative à un autre pouvoir. Le roi seul est investi de ce droit, aux termes de l'article 66 de la Constitution. Mais ce principe ne doit pas être poussé à des conséquences exagérées. Rien ne s'oppose à ce que, tout en réservant la collation des grades au chef de l'Etat, la législature règle les conditions de l'avancement militaire. On n'enlève pas au roi le droit de conférer les grades, quand on exige la réunion de certaines qualités chez les personnes qui briguent l'honneur d'être l'objet de son choix (1).

(1) Voy. Loi du 16 juin 1876. — Art. 1^{er}. Nul ne peut être nommé sous-lieutenant : 1^o s'il n'est âgé de dix-huit ans accomplis ; 2^o s'il n'a servi activement au moins pendant deux ans comme sous-officier, dans un des corps de l'armée, ou s'il n'a été deux ans élève à l'école militaire et s'il n'a satisfait aux conditions de sortie de cette école pour être promu au grade de sous-lieutenant — Art. 2. Nul ne peut être lieutenant, s'il n'a servi au moins deux ans dans le grade de sous-lieutenant. Nul ne peut être capitaine, s'il n'a servi au moins deux ans dans le grade de lieutenant. Nul ne peut être major, s'il n'a servi au moins quatre ans dans le gra le

288. L'article 66 accorde également au chef de l'Etat le droit de nommer aux emplois d'administration générale et de relation extérieure; mais le même article autorise le pouvoir législatif à poser des exceptions à cette règle.

En thèse générale, le pouvoir exécutif doit avoir le libre choix de ses agents. L'unité et la dépendance sont deux caractères essentiels des fonctions administratives. Sans unité, l'exécution des lois ne pourrait jamais s'opérer d'une manière convenable. Sans dépendance, c'est-à-dire sans soumission prompte et complète aux ordres légitimes de l'autorité supérieure, on rencontrerait à chaque pas des froissements et des embarras qui entraveraient la marche de l'administration générale. On comprend sans peine que le meilleur moyen d'imprimer et de conserver ce double caractère aux actes des agents de l'administration, c'est d'accorder au monarque, placé au sommet de la hiérarchie, le droit de choisir librement ses auxiliaires.

D'autres considérations d'un ordre supérieur peuvent être invoquées à l'appui de ce principe. Le pouvoir exécutif a reçu la mission de faire exécuter les lois, et cette exécution s'opère sous sa responsabilité. C'est donc à ce pouvoir seul que doit appartenir le droit de choisir ses agents, ses délégués, ses instruments. Comment pourrait-on déclarer responsable, dans le sens constitutionnel du mot, un pouvoir qui serait privé de la liberté de choisir les collaborateurs dont le concours lui est indispensable pour accomplir sa mission?

D'ailleurs, pour arriver à une bonne exécution des lois, il

de capitaine. Nul ne peut être lieutenant-colonel, s'il n'a servi au moins trois ans comme major. Nul ne peut être colonel, s'il n'a servi au moins deux ans comme lieutenant-colonel. Nul ne peut être nommé à un grade supérieur à celui de colonel, s'il n'a servi au moins trois ans dans le grade immédiatement inférieur. — Art. 3. Le temps de service exigé pour passer d'un grade à un autre peut, à la guerre, être réduit de moitié. — Art. 4. Il ne peut être dérogé aux dispositions des articles précédents que dans les deux cas suivants : 1^o pour action d'éclat dûment constatée et mise à l'ordre du jour de l'armée; 2^o lorsqu'il n'est pas possible de pourvoir autrement aux emplois vacants dans les corps en présence de l'ennemi. — Art. 5. Dans les corps d'infanterie et de cavalerie, le tiers de tous les emplois de sous-lieutenant vacants est dévolu aux sous-officiers du corps où l'emploi est vacant; les deux autres tiers au choix du roi. Le choix aura lieu parmi les élèves de l'école militaire et parmi les sous-officiers. — Art. 6. Les emplois vacants de sous-lieutenant dans les troupes de l'artillerie et du génie seront donnés exclusivement aux élèves de l'école militaire et aux sous-officiers de l'artillerie et du génie, qui, après examen, auront été reconnus capables de remplir ces emplois; deux tiers au plus de ces emplois seront donnés aux élèves de l'école militaire, à moins d'insuffisance de sujets capables; un tiers est assuré aux sous-officiers. — Art. 7. La moitié des emplois vacants de lieutenant et de capitaine, dans toutes les armes, sera accordée à l'ancienneté, dans le grade inférieur, sur la totalité de l'arme; l'autre moitié sera au choix du roi. — Art. 8. La nomination aux emplois d'officiers supérieurs et généraux est au choix du roi.

Suivant la loi du 14 décembre 1846, ces dispositions ne sont pas applicables aux princes de la famille royale.

est nécessaire que les fonctionnaires soient initiés à la pensée du gouvernement et jouissent de sa confiance. Il serait impossible d'atteindre ce double but, si la puissance exécutive n'avait pas le droit de choisir ses agents (1).

Chaque ministère est le centre d'une grande branche de l'administration de l'Etat, et de lui partent et se ramifient toutes les agences secondaires qui sont disséminées sur toute la surface du royaume (2).

289. Les emplois, autres que ceux d'administration générale et de relation extérieure, sont conférés par les autorités auxquelles cette prérogative est déléguée par le législateur. Les lois qui créent des emplois de cette catégorie en abandonnent souvent la nomination au roi ; mais, dans ce cas, il agit plutôt comme délégué de la loi que comme chef du pouvoir exécutif.

Cette disposition de l'article 66 n'est pas en opposition avec les prérogatives essentielles de la puissance exécutive. Lorsqu'un emploi n'appartient pas à l'administration générale, la personne qui en est investie ne peut ni engager, ni compromettre la responsabilité du pouvoir exécutif. La nomination ne devait donc pas ici, en principe, être attribuée au chef de ce pouvoir.

290. On dit communément que le droit de nommer entraîne celui de révoquer. Le principe n'est vrai qu'autant qu'on l'applique aux fonctions administratives proprement dites ; il cesse de l'être lorsqu'on l'applique aux autorités qui peuvent être appelées à contrôler directement ou indirectement les actes des dépositaires du pouvoir.

En thèse générale, les fonctionnaires de l'ordre administratif ne sont que les mandataires de la puissance exécutive ; celle-ci doit donc, comme tout mandant, avoir le droit de retirer ses pouvoirs au mandataire qui a cessé de posséder sa confiance. Sous ce rapport, il est exact de dire que le droit de nomination renferme celui de révocation.

Mais les garanties nécessaires à la société exigent qu'on suive une tout autre marche lorsque le fonctionnaire ne peut pas être envisagé comme le délégué, l'instrument de l'autorité administrative. Nous examinerons plus loin, sous les articles 92 et suivants, les règles qu'il convient de suivre à l'égard des juges, et nous verrons, sous l'article 124, les garanties spéciales accordées aux militaires.

(1) Voy. Macarel, *Eléments de droit politique*, p. 242.

(2) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 322.

ARTICLE 67.

Il fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Sommaire.

291. Nécessité des règlements d'administration publique. — Leur objet.
 292. Ils sont de deux espèces. — Renvoi.
 293. Le droit de faire les règlements généraux ne peut appartenir qu'au roi.
 294. Limites naturelles de cette prérogative.
 295. Garanties contre l'arbitraire ministériel.
 296. Examen de la question de savoir si le pouvoir législatif peut déléguer au roi la faculté de suspendre la loi.
 297. Sanction pénale des règlements généraux.
 298. La loi du 6 mars 1818 n'a pas été abrogée par la Constitution.
 299. Renvoi.

COMMENTAIRE.

291. La Constitution garantit l'indépendance réciproque du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Lorsque le premier a décrété les lois destinées à régir la communauté nationale, il a épuisé sa compétence; tout ce qui concerne l'application, l'exécution de ses décrets ne lui appartient plus. Aussitôt qu'il s'agit de mettre les lois en action, on entre nécessairement dans le domaine exclusif de la puissance exécutive.

D'autre part, comme le pouvoir exécutif agit sous sa propre responsabilité, il est indispensable qu'on lui laisse la liberté de régler les détails d'exécution, de prendre les précautions provisoires ou accidentelles, en d'autres termes, le droit de prescrire les mesures qui, ne concernant que l'*action*, l'*application*, n'ont aucun rapport avec l'*institution* réservée au pouvoir législatif. Tel est l'objet des règlements d'administration publique.

292. Ces règlements sont de deux espèces. Les uns intéressent l'universalité des citoyens et prennent le nom de règlements généraux; les autres, qui ne disposent que pour les habitants d'une fraction plus ou moins considérable du territoire national, sont désignés sous la dénomination de règlements locaux ou particuliers. Nous nous occuperons de ces derniers sous les articles 108 et suivants.

293. Le droit de faire des règlements généraux ne peut

appartenir qu'au chef de la puissance exécutive, au roi. Les autres fonctionnaires, quelque rang qu'ils occupent dans la hiérarchie, doivent, en thèse générale, être exclus de cette prérogative. D'un côté, ces actes ont une importance trop grande, une portée trop haute, pour qu'on puisse les abandonner à l'appréciation d'agents inférieurs; de l'autre, l'esprit d'unité et de suite qui doit caractériser l'action administrative disparaîtrait, si l'impulsion ne partait pas d'un seul centre, si la même voix ne se faisait pas entendre sur tous les points du territoire.

Le roi prend une part active à la confection des lois; il en connaît les tendances et le but. Entouré de ministres responsables dont les lumières et l'expérience lui viennent sans cesse en aide, il se trouve parfaitement en état de connaître les mesures d'exécution que réclame la pratique efficace et loyale des décrets du pouvoir législatif.

294. Mais il est évident que le roi, sous prétexte de faire un règlement d'administration publique, ne peut ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. La prérogative du chef de l'Etat consiste dans le droit de régler « l'exécution des lois ». Comment donc pourrait-il jamais les suspendre ou dispenser de leur exécution?

295. Si ces principes étaient méconnus par le pouvoir exécutif, les tribunaux et les citoyens trouveraient dans la Constitution un double remède contre l'arbitraire ministériel. Aux termes de l'article 107, le pouvoir judiciaire ne peut appliquer les arrêtés royaux et les règlements généraux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. D'un autre côté, si les ministres signaient des décrets incompatibles avec les restrictions posées à l'article 67, leur responsabilité se trouverait directement engagée.

296. L'article 67 dénie formellement au chef de l'Etat la faculté de suspendre l'exécution des lois. A cet égard, aucun doute n'est possible; mais on s'est demandé s'il était au pouvoir de la législature d'accorder au roi, par un texte formel, la faculté de suspendre, dans certains cas donnés, l'une ou l'autre des dispositions d'une loi spécialement désignée.

Ceux qui répondent affirmativement soutiennent que, dans cette hypothèse, il ne s'agit, en réalité, que de l'exécution de la loi dans le cercle qu'elle a elle-même tracé, et nullement de la suspension dont s'occupe la Constitution. Ils ajoutent que la suspension dont il s'agit à l'article 67 est celle des dispositions dont la loi a prescrit la constante et égale application. Ils invo-

quent l'autorité du Sénat qui, en effet, à la séance du 9 décembre 1831, s'est prononcé pour l'affirmative.

Ce système, adopté dans un sens absolu, entraînerait les plus graves dangers pour les libertés publiques. Où seraient, par exemple, les garanties du corps social si le pouvoir législatif, par une loi spéciale, délèguait au chef de l'Etat le droit de suspendre momentanément toutes les lois existantes? Il suffit de poser la question de cette manière, pour prouver qu'elle doit être résolue au moyen d'une distinction essentielle. Dans les matières qui ont une relation nécessaire avec les droits civiques garantis par la Constitution, le pouvoir législatif méconnaîtrait évidemment sa mission en accordant au roi la faculté de suspendre à son gré les effets de la loi; mais il en est autrement dans les matières qui n'ont aucun rapport avec les droits constitutionnels. On peut alors se montrer moins sévère. Ainsi rien ne s'oppose à ce que, dans une loi de douane, on insère une disposition portant que, dans quelques cas donnés, le roi pourra, par un simple arrêté, suspendre la perception de certains droits d'entrée.

297. La loi du 6 mars 1818 autorise le roi à sanctionner par une amende de fr. 21-16 à fr. 211-64 (dix à cent florins des Pays-Bas) et par un emprisonnement qui n'excède pas quinze jours, les réglemens généraux qu'il est autorisé à faire.

298. On a soutenu que cette loi avait perdu sa force obligatoire depuis la mise en vigueur de la Constitution belge.

Cette opinion ne saurait être sérieusement soutenue. Les réglemens généraux et les arrêtés pris pour l'exécution des lois seraient complètement illusoire, s'ils restaient dépourvus de sanction pénale. La loi du 6 mars 1818, pour obvier à ce grave inconvénient, fournit aux tribunaux le moyen de punir ceux qui enfreignent les dispositions des réglemens d'administration générale, lorsque le délit n'est pas spécialement prévu et puni par d'autres lois. Peu importe que le législateur de 1818 ait rappelé énonciativement les mesures générales mentionnées à l'article 73 de la Loi fondamentale des Pays-Bas, abrogée par la Constitution belge. On ne saurait se méprendre sur la portée de ce rappel, lorsqu'on considère que l'article 73, qui faisait partie d'un chapitre traitant du conseil d'Etat, ne conférait aucun droit au souverain relativement à l'exécution des lois, mais réglait uniquement les attributions de ce conseil et ses rapports avec le pouvoir exécutif. En admettant même que les avis du conseil d'Etat, qui n'enchaînaient pas la volonté royale, présentaient quelques garanties aux justiciables, il faut

bien reconnaître que les citoyens trouvent aujourd'hui des garanties beaucoup plus sérieuses dans le contre-seing des ministres et dans le droit des tribunaux de refuser l'application des arrêtés royaux qui ne sont pas conformes aux lois (1).

299. La cour de cassation a jugé, à différentes reprises, que le droit du chef de l'Etat de faire des réglemens pour l'exécution des lois est absolu, illimité, et que, par conséquent, l'attribution faite aux conseils provinciaux ou communaux de régler certaines matières spéciales ne peut y porter aucune atteinte.

Nous verrons, au chapitre IV de ce titre, le mode d'intervention du roi dans le règlement des affaires provinciales et communales.

ARTICLE 68.

Le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

Sommaire.

- 300. Trois prérogatives importantes sont accordées au roi par l'article 68.
- 301. Le droit de commander l'armée doit appartenir au roi.
- 302. Le droit de déclarer la guerre ne peut être conféré au pouvoir législatif.
Il doit appartenir au chef de l'État.
- 303. Garanties de la nation en présence de la prérogative royale de déclarer la guerre.
- 304. Le droit de conclure les traités de paix ne peut raisonnablement être confié qu'au roi.

(1) Cour de cassation de Bruxelles, 6 février 1834.

305. Même décision pour les traités d'alliance et de commerce.
306. Cas dans lesquels l'assentiment des Chambres est requis pour la validité des traités.
307. Les traités conclus par le roi doivent être, aussitôt que possible, communiqués aux Chambres.
308. Force obligatoire des articles secrets des traités.
309. Renvoi.

COMMENTAIRE.

300. L'article 68 accorde au roi trois prérogatives importantes : le droit de commander les forces de terre et de mer ; le droit de déclarer la guerre ; le droit de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce. Nous les examinerons successivement.

301. Le roi étant investi du pouvoir exécutif, on commettrait une inconséquence flagrante en lui ôtant le commandement des forces militaires, qui sont précisément l'instrument dont la puissance exécutive doit se servir pour conserver l'ordre à l'intérieur et faire régner la sécurité le long des frontières. L'emploi fructueux des armées exige avant tout l'unité dans le commandement et la promptitude dans l'exécution. L'une et l'autre de ces conditions font complètement défaut quand les régiments sont soumis aux ordres dictés par une assemblée délibérante. Placé au sommet de l'édifice constitutionnel, protecteur de tous les droits, gardien de l'honneur national, le roi se trouve naturellement désigné au commandement suprême. La puissance et l'influence que ce commandement lui procure ne sont pas à redouter dans un pays qui possède des institutions parlementaires largement organisées. La responsabilité ministérielle, jointe au vote annuel des impôts et du contingent militaire, suffit pour écarter tous les périls qu'on pourrait justement redouter sous le régime du pouvoir absolu.

302. Dans une monarchie constitutionnelle, c'est encore au roi qu'il faut confier le droit de déclarer la guerre. Chef de l'administration générale du royaume, commandant les forces de terre et de mer, directeur suprême de toutes les négociations diplomatiques, il se trouve, bien mieux qu'une assemblée législative, en position d'apprécier les causes de la guerre et les moyens de la soutenir. Par cela seul qu'il est chargé de veiller à la sûreté de l'Etat, la nature des choses exige qu'il ait le droit de prendre immédiatement toutes les mesures que réclament l'honneur du pays et la défense du territoire national. Dans les longs et brillants débats que la solution de ce grand

problème constitutionnel suscita, en 1790, au sein de l'assemblée constituante de France, Mirabeau dit avec raison : « Bien souvent une première hostilité sera repoussée avant que le corps législatif ait eu le temps de manifester aucun vœu, ni d'approbation, ni d'improbation : or, qu'est-ce qu'une hostilité reçue et repoussée, si ce n'est un état de guerre, non dans la volonté, mais dans le fait ?.... Dans presque tous les cas, il ne peut y avoir de délibération à prendre que pour savoir si l'on donnera suite à une première hostilité, c'est-à-dire si l'état de guerre doit être continué. » Il serait difficile de faire mieux ressortir l'impossibilité de confier au pouvoir législatif le droit de paix et de guerre.

Une autre considération fort grave peut être présentée à l'appui du système admis par la Constitution. Si le pouvoir législatif était seul investi du droit de déclarer la guerre, il faudrait, par une conséquence nécessaire, que le pouvoir exécutif fit connaître aux assemblées délibérantes ses moindres préparatifs, ses moindres démarches. Ce serait l'oubli des règles de la prudence la plus vulgaire. L'ennemi, connaissant tous les préparatifs, agirait en conséquence.

303. La nation n'est, d'ailleurs, pas désarmée en présence de la prérogative royale. Le chef de l'Etat peut, à la vérité, avoir un caractère trop belliqueux ; mais, comme les Chambres ont le droit de refuser les subsides, il est évident que le roi, toujours forcé de compter avec l'opinion publique, n'assumera la responsabilité d'une déclaration de guerre que dans les cas d'absolue nécessité. La nation trouve une garantie suffisante dans le refus des subsides nécessaires pour entreprendre une guerre injuste ou dangereuse.

Le roi déclare la guerre, mais le pouvoir législatif fournit les soldats et l'argent. Ainsi que l'a dit Rossi, le droit de déclarer la guerre signifie simplement que c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'apprécier la nécessité d'avoir recours à ce grand moyen (1).

(1) *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 264.

Il n'est peut-être pas inutile de réunir ici les dispositions de quelques Constitutions françaises qui se rapportent au droit de paix et de guerre. Plusieurs rapprochements instructifs ressortent de ces comparaisons :

Constitution de 1791. — (Tit. III, chap. III, sect. 1^{re}, art. 2.) La guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi et sanctionné par lui. — Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, ou d'un droit à conserver pas la force des armes, le roi en donnera, sans aucun délai, la notification au corps législatif, et en fera connaître les motifs. Si le corps législatif est en vacances, le roi le convoquera aussitôt. Si le corps législatif décide que la guerre ne doit pas être faite, le roi prendra sur-le-champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les

304. Le droit de faire les traités de paix ne peut également, dans les monarchies, être confié qu'au roi. Celui qui a seul le droit de négocier le traité doit avoir la faculté de le conclure. Qu'on se figure une assemblée législative occupée à délibérer sur la question de savoir s'il convient, ou non, de mettre fin à la guerre avec une puissance étrangère ! Deux partis y sont en lutte ; les uns veulent la paix, les autres désirent la continuation de la guerre ; ceux-là signalent l'insuffisance des forces nationales, exagèrent tous les périls, étalent toutes les faiblesses, découvrent toutes les plaies du pays, afin d'obtenir un vote favorable à leur opinion ; ceux-ci, au contraire, exagèrent les ressources de la nation, surexcitent le patriotisme, font appel aux passions populaires, et, en définitive, l'ennemi finit par avoir une connaissance exacte et minutieuse des faits que la prudence la plus vulgaire ordonne de lui cacher. Tout ce qu'on peut raisonnablement exiger, c'est que les traités de paix qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges soient soumis à l'approbation des Chambres.

305. C'est aussi à juste titre que l'article 68 place au nombre des prérogatives royales le droit de conclure des traités d'alliance et de commerce. Les assemblées législatives ne peuvent communiquer directement avec les puissances étrangères. Le pouvoir royal, centre de toutes les relations extérieures, réunit seul les conditions requises pour s'acquitter convenable-

ministres demeurant responsables des délais. — Si le corps législatif trouve que les hostilités commencées soient une agression coupable de la part des ministres ou de quelque autre agent du pouvoir exécutif, l'auteur de l'agression sera poursuivi criminellement. — Pendant tout le cours de la guerre, le corps législatif peut requérir le roi de négocier la paix ; et le roi est tenu de déférer à cette réquisition. — A l'instant où la guerre cessera, le corps législatif fixera le délai dans lequel les troupes élevées au-dessus du pied de paix seront congédiées, et l'armée réduite à son état ordinaire.

Constitution de 1793. — Art. 53. Le corps législatif propose des lois et rend des décrets. — Art. 54. Sont compris sous le nom général de lois, les actes du corps législatif concernant la déclaration de guerre.

Constitution de l'an III. — Art. 326. La guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, sur la proposition formelle et nécessaire du directoire exécutif. — Art. 327. Les deux conseils législatifs concourent, dans les formes ordinaires, au décret par lequel la guerre est décidée. — Art. 328. En cas d'hostilités imminentes ou commencées, de menaces ou de préparatifs de guerre contre la république française, le directoire exécutif est tenu d'employer, pour la défense de l'Etat, les moyens mis à sa disposition, à la charge d'en prévenir sans aucun délai le corps législatif.

Constitution de l'an VIII. — Art. 70. Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois. — Seulement les discussions et délibérations sur ces objets... se font en comité secret, quand le gouvernement le demande.

Aujourd'hui le président de la république française ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres (art. 9 de la loi du 16 juillet 1875).

ment de cette tâche. Mais les traités de commerce doivent toujours être soumis à l'approbation des Chambres, et les traités d'alliance doivent également recevoir l'assentiment de ces assemblées, lorsqu'ils grèvent l'Etat ou lient individuellement des citoyens belges.

306. L'opportunité de l'assentiment des Chambres pour les traités de commerce et, en général, pour tous les traités qui grèvent l'Etat ou lient individuellement des citoyens, se trouve fort bien justifiée par Benjamin Constant. « Les clauses des traités étant, dit-il, à la discrétion du pouvoir royal, s'il pouvait rendre obligatoires pour la nation des clauses qui influeraient sur la situation intérieure, aucune Constitution ne pourrait subsister... Un roi ennemi de la liberté de la presse traiterait avec un autre pour soumettre les écrivains aux plus oppressives restrictions. Tous les articles constitutionnels pourraient être rapportés sans discussions et d'un trait de plume; le despotisme et la persécution reviendraient du dehors masqués en traités de paix, et les ambassadeurs du roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple (1). »

307. Quelle que soit la nature du traité, le roi doit en donner connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables. La nation est toujours vivement intéressée à connaître, aussitôt que possible, les conventions destinées à régler ses rapports avec les peuples étrangers.

308. La disposition de l'article 68 relative aux articles secrets a été empruntée à l'article 51 de la Constitution de l'an VIII. Les motifs de cette restriction sont palpables. A quoi servirait le contrôle des Chambres, si les articles secrets pouvaient être destructifs des articles patents?

309. Nous avons examiné, sous l'article 3, la portée de la disposition finale de l'article 68 relative à la cession, à l'échange ou à l'adjonction d'un territoire (2).

(1) *Principes de politique*, p. 300.

(2) L'article 8 de la loi constitutionnelle française du 46 juillet 1875 renferme une disposition analogue à celle de l'article 68 de la Constitution belge. Il est ainsi conçu : « Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

ARTICLE 69.

Le roi sanctionne et promulgue les lois.

Sommaire.

- 310. Définition de la sanction royale.
- 311. La sanction est requise, alors même que le roi a usé du droit d'initiative.
- 312. But de la promulgation et de la publication des lois.
- 313. Définition de la promulgation et de la publication des lois.
- 314. La promulgation doit être faite par le roi.
- 315. État de la législation.

COMMENTAIRE.

310. La sanction est l'approbation donnée par le chef de l'Etat aux projets de loi adoptés par les Chambres législatives. C'est l'exercice de la prérogative royale dans la confection des lois (1).

311. Pour que la loi existe, il faut que l'assentiment du roi vienne s'unir au vote favorable des Chambres. La sanction royale est donc requise alors même que le chef de l'Etat, usant de son droit d'initiative, a lui-même présenté le projet aux Chambres. Il se peut, en effet, que les circonstances qui ont motivé la présentation se modifient ou disparaissent pendant les discussions du projet et le rendent inutile ou même nuisible.

La sanction est l'un des éléments constitutifs de la loi. Le pouvoir exécutif ne mettrait ni zèle ni courage à exécuter des décrets dépourvus de son approbation. On diminue sa force, on détruit son prestige, quand on le contraint à user de son autorité pour des mesures qu'il croit défavorables aux intérêts généraux. Les corps représentatifs les plus éclairés manquent souvent d'expérience administrative. Il importe que ceux qui dirigent les affaires du pays aient le droit de poser des bornes aux excès de l'action législative.

Sous la Constitution de 1791, le roi était tenu d'exprimer son consentement ou son refus dans les deux mois de la présentation du décret (2). Aujourd'hui aucune limite de temps n'est fixée pour l'accomplissement de cet acte. La prérogative royale s'exerce avec une liberté entière.

312. La loi ne peut exister sans la sanction royale ; mais celle-ci ne suffit pas pour la rendre exécutoire.

(1) Voy. l'article 26.

(2) Tit. III, chap. III, sect. III, art. 4.

La loi est obligatoire pour tous et, par une fiction nécessaire, elle est réputée connue de tous. Cette fiction se rattache à l'accomplissement de certaines formalités propres à porter à la connaissance des citoyens les décisions du législateur. Il y aurait à la fois de l'injustice et de l'absurdité à proclamer, d'un côté, que nul n'est censé ignorer la loi, tandis que, d'autre part, on ne prendrait aucune mesure pour rapprocher, autant que possible, cette fiction de la vérité. Tel est le but de la promulgation et de la publication des lois.

313. On a quelquefois considéré ces deux termes comme synonymes; leur signification est cependant loin d'être identique.

La promulgation est l'acte par lequel le roi, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, atteste au corps social l'existence de la loi et en ordonne l'exécution (1); la publication, au contraire, est le mode de publicité à l'aide duquel la loi est portée à la connaissance des citoyens.

314. La promulgation des lois doit être faite par le chef du pouvoir exécutif. Etant chargé de procurer, avec le concours de ses ministres responsables, l'exécution des mesures décrétées par le pouvoir législatif, la promulgation des lois est l'une de ses prérogatives naturelles. Quelle autorité pourrait d'ailleurs, plus convenablement que le premier magistrat de la nation, proclamer les décisions du législateur ?

315. Suivant la loi du 28 février 1845, le roi sanctionne les lois en ces termes : « Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit. » Selon la même loi, la promulgation se fait au moyen d'une formule placée à la fin du texte et ainsi conçue : « Promuguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit « revêtue du sceau de l'Etat et publiée par la voie du *Moniteur*. »

Les lois deviennent obligatoires le dixième jour après celui de leur insertion au journal officiel, à moins que le législateur n'ait fixé un autre délai.

ARTICLE 70.

Les chambres se réunissent de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le roi.

(1) Merlin, *Répertoire*, v^o Loi, § 5, n^o 6.

Les chambres doivent rester réunies chaque année au moins quarante jours.

Le roi prononce la clôture de la session.

Le roi a le droit de convoquer extraordinairement les chambres.

ARTICLE 71.

Le roi a le droit de dissoudre les chambres, soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours, et des chambres dans les deux mois.

ARTICLE 72.

Le roi peut ajourner les chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment des chambres.

Sommaire.

- 316. Les Chambres doivent, en règle générale, se réunir sur l'ordre du roi.
- 317. Le pouvoir exécutif peut difficilement abuser de cette prérogative.
- 318. Précautions adoptées par le Congrès national.
- 319. Motifs qui militent en faveur du droit de dissolution.
- 320. Le droit de dissolution n'est pas en opposition avec le principe de la souveraineté nationale.
- 321. La règle doit être étendue aux deux Chambres.
- 322. La dissolution de l'une des Chambres n'entraîne pas forcément la clôture de la session de l'autre.
- 323. Les Chambres ne peuvent être dissoutes avant d'avoir été régulièrement constituées.
- 324. Influence de la dissolution sur le renouvellement périodique des Chambres.
- 325. Le roi doit avoir le droit d'ajourner les Chambres.
- 326. Précautions adoptées par le Congrès.
- 327. Cas où les Chambres sont dissoutes de plein droit.

COMMENTAIRE.

316. La nécessité d'accorder au chef de l'Etat le droit de convoquer, de dissoudre et d'ajourner les Chambres ne peut être sérieusement révoquée en doute.

En règle générale, les Chambres doivent se réunir sur l'ordre du roi. Le corps législatif ne doit point s'assembler de lui-même; car un corps n'est censé avoir de volonté que lorsqu'il est assemblé, et s'il ne s'assemblerait pas unanimement, on ne saurait dire quelle partie serait véritablement le corps législatif, de celle qui serait assemblée ou de celle qui ne le serait pas (1).

317. Il n'est nullement à craindre que le chef du pouvoir exécutif s'abstienne jamais de convoquer les Chambres lorsque les intérêts du pays réclament leur réunion. Le vote annuel des impôts et des budgets offre, sous ce rapport, des garanties suffisantes.

318. Toutefois, pour parer à tous les inconvénients, le Congrès national a poussé les précautions au point d'ordonner que, même sans convocation du roi, les Chambres se réuniraient de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre. La réunion à jour fixe est ainsi devenue la règle, et la convocation par le chef de l'Etat l'exception.

319. Des raisons de l'ordre le plus élevé exigent que le roi possède le droit de dissoudre les assemblées législatives.

Il est un cas où la nécessité du droit de dissolution saute pour ainsi dire aux yeux. Quand les partis qui luttent au sein des Chambres sont tellement fractionnés qu'aucun d'eux ne parvient à former une majorité capable de gouverner, l'appel au corps électoral est le seul moyen de faire rentrer le gouvernement du pays dans ses voies normales.

Mais ce cas n'est pas le seul où la dissolution s'impose avec tous les caractères de la nécessité.

Les assemblées peuvent, de même que les individus, s'écarter des voies de la modération et de la raison. Aux époques d'agitation et de trouble, quand les passions populaires sont vivement surexcitées, on les a vues plus d'une fois, aujourd'hui par une condescendance coupable, demain par une ardeur malsaine, aller au-devant des exigences les plus outrées de l'esprit de parti. A d'autres époques, où l'opinion publique et les intérêts évidents du pays réclamaient des réformes urgentes, on a rencontré des majorités parlementaires qui, obstinément attachées à des traditions vieilles, opposaient une résistance opiniâtre aux innovations les plus indispensables. Dans ces situations exceptionnelles, l'omnipotence des Chambres serait d'autant plus dangereuse que l'esprit de corps les amène, par

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, l. XI, c. 6.

une pente rapide, à voir des attentats aux droits de la nation dans tout ce qui froisse leurs préjugés ou blesse leur amour-propre. Il est donc nécessaire qu'il y ait en dehors d'elles une autorité investie du droit de prononcer leur dissolution, quand cette mesure est devenue le seul moyen de mettre un terme à une situation anormale.

On peut ajouter, avec le rapporteur de la section centrale du Congrès, que l'élection est parfois le résultat des intrigues d'un parti et nullement l'expression des vœux de la nation. Dans ce cas encore, la marche de l'administration serait entravée, ou bien le chef de l'Etat se trouverait forcé d'agir dans un sens contraire à l'opinion publique et aux intérêts généraux.

320. La dissolution, d'ailleurs, n'est point un outrage ou un attentat aux droits du peuple; elle renferme, au contraire, une reconnaissance formelle de la souveraineté nationale. La dissolution est un appel à l'opinion du pays.

L'article 71 exige que l'acte de dissolution contienne convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois (1).

321. Le projet primitif n'admettait le droit de dissolution qu'à l'égard de la Chambre des représentants. Cette disposition était en harmonie avec le système général de ce projet, qui conférait au chef de l'Etat le droit de nommer les sénateurs. Plus tard, quand le principe de l'élection directe fut appliqué à ces derniers, la section centrale modifia l'article et étendit aux deux Chambres le droit de dissolution (2).

« A cet égard, lisons-nous dans le rapport de la section centrale, il s'était présenté deux questions : 1^o le chef de l'Etat pourra-t-il dissoudre les deux Chambres *simultanément*? 2^o pourra-t-il les dissoudre *séparément*? Les deux Chambres étant nommées par les mêmes électeurs, le cas le plus ordinaire, lorsqu'il y aura lieu de les dissoudre, sera celui où ni l'une ni l'autre ne représentera l'opinion du pays. Cependant, il peut arriver que l'une des deux Chambres ne représente plus l'opinion, tandis que l'autre la représente fidèlement. » Tel est le motif qui a engagé le Congrès à accorder au roi la faculté de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément (3).

(1) En France, le président de la république ne peut dissoudre que la Chambre des députés, et encore lui faut-il l'avis conforme du Sénat (art. 5 de la loi constitutionnelle du 23 février 1875).

(2) Voy. ci-dessus, p. 179.

(3) Huyttens, t. IV, p. 83.

322. La dissolution de l'une des Chambres entraîne-t-elle forcément la clôture de la session, même pour l'autre Chambre ?

Il est certain qu'après la dissolution de la Chambre des représentants, toute assemblée du Sénat serait entachée d'une nullité radicale (1). Mais là n'est point la question. Le Sénat devra-t-il, après la réunion de la Chambre nouvelle, nommer un président et recomposer son bureau (2) ? Telle est la difficulté qu'il s'agit de résoudre. Elle est donc, en définitive, absolument la même pour l'une et pour l'autre Chambre.

Ceux qui ont prétendu que la dissolution d'une Chambre entraîne forcément la clôture de la session, même pour l'autre Chambre, allèguent pour motif principal que la session est indivisible et que l'une de nos assemblées législatives ne peut siéger sans l'autre. Mais où est le texte de la Constitution qui consacre ce principe ? La session est indivisible en ce sens seulement que les projets présentés n'acquièrent force de loi qu'au moment où les deux assemblées leur ont donné leur assentiment. Sans doute, quand la dissolution atteint la Chambre des représentants, le Sénat ne peut plus tenir ses séances avant la réunion de la Chambre nouvelle ; mais la défense de délibérer, dans certaines circonstances, n'entraîne pas nécessairement la clôture de la session, et, d'ailleurs, la même défense n'a pas été faite à la Chambre des représentants. On n'est donc pas fondé à soutenir que la dissolution de l'une des Chambres clôt toujours la session de l'autre, et il n'existe dès lors aucun motif plausible pour imposer à l'assemblée qui n'a pas été atteinte par la dissolution l'obligation de renouveler son bureau. La dissolution ne doit et ne peut atteindre que l'assemblée qui, à tort ou à raison, est devenue l'objet de cette mesure extrême.

323. La Chambre peut-elle être dissoute avant d'avoir été régulièrement constituée ?

On sait que cette question fut bruyamment agitée en France, au milieu des événements qui amenèrent la chute du trône de Charles X. Les élections étaient faites, mais la Chambre des députés n'avait pas été réunie, quand le roi crut devoir prononcer sa dissolution.

Une telle dissolution, décrétée en Belgique, serait évidemment irrégulière. La Constitution ne dit pas que le roi peut annuler les élections ; elle ne lui donne que le droit de dissoudre les Chambres. Or, une Chambre n'existe régulièrement qu'à partir du moment où elle s'est constituée. Rossi dit avec

(1) Article 59 de la Constitution.

(2) Article 37.

raison que, jusque-là, il y a les éléments d'un corps, mais pas le corps lui-même. Une dissolution prononcée en ces circonstances n'est autre chose qu'une annulation des élections. Le gouvernement, quand il décrète la dissolution d'une assemblée législative, fait un appel à l'opinion du pays; il l'engage à se prononcer entre le pouvoir exécutif et les représentants momentanés du pouvoir législatif; il l'invite à manifester sa volonté par le choix de nouveaux représentants. On se place donc en dehors de toutes les exigences du régime parlementaire, quand on annule le mandat des élus avant qu'ils aient manifesté la pensée de leurs commettants (1).

324. Mais quel est l'effet de la dissolution sur l'ordre des séries de sortie? L'article 222 du code électoral du 17 mai 1878, conservant un ordre antérieurement déterminé par le sort, place dans la première série les provinces d'Anvers, de Brabant, de Flandre occidentale, de Luxembourg et de Namur, et dans la seconde série les provinces de Flandre orientale, de Hainaut, de Liège et de Limbourg. L'article 224 du même code ajoute que cet ordre sera successivement suivi, même en cas de dissolution (2).

325. Comme l'intérêt de l'Etat exige qu'on accorde au roi le droit de dissoudre les Chambres, il faut, à plus forte raison, lui reconnaître le pouvoir de les ajourner pour un terme compatible avec les besoins de l'administration générale du pays. Dans sa nature et dans ses effets, l'ajournement est un remède bien moins violent que la dissolution. Toutes les époques ne sont pas également propres aux travaux législatifs. Il peut se présenter des circonstances exceptionnelles où l'intérêt de la patrie exige que l'attention des ministres ne soit pas un seul instant distraite des opérations du pouvoir exécutif.

326. Toutefois, par cela même que l'ajournement d'une assemblée ne rencontre pas les mêmes obstacles que sa dissolution, il était à craindre que le pouvoir exécutif n'abusât de cette prérogative quand la présence des Chambres deviendrait un obstacle à la réalisation de ses desseins. On a permis au roi de dissoudre les Chambres, à diverses reprises dans la même session, parce qu'on savait que les ministres prêteraient difficilement leur concours à une mesure aussi grave. Ici, au contraire, la facilité de l'abus exigeait qu'on prit des précautions plus minutieuses. On a, en conséquence, décidé que l'ajournement ne pourrait excéder le terme d'un mois, ni être renou-

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 43 et suiv.

(2) Articles 51 et 55 de la Constitution.

velé dans la même session, sans l'assentiment des Chambres.

327. Les Chambres sont dissoutes de plein droit par la vacance du trône. Il est aussi un cas où les Chambres dissoutes reprennent leurs fonctions. Nous examinerons ces points sous les articles 79 et suivants.

ARTICLE 73.

Il a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres.

Sommaire.

- 328. Nécessité d'admettre le droit de grâce.
- 329. Le droit de grâce est une prérogative royale. — Opinion du Congrès national.
- 330. La différence entre la grâce et la réhabilitation n'existe plus sous le régime du Code pénal belge de 1867.
- 331. Le roi ne peut jamais réduire ou remettre que les peines prononcées par les tribunaux. — Il ne peut suspendre ni abolir les poursuites.
- 332. Conséquence de ce principe par rapport aux peines prononcées par contumace. — Autre restriction applicable aux ministres.
- 333. Dilemme opposé au droit de grâce. — Réfutation.
- 334. Le roi, en commuant les peines, ne peut jamais sortir du cercle des pénalités définies par la législation criminelle. — Exemple.
- 335. Le roi ne possède pas le droit d'amnistie.

COMMENTAIRE.

328. La loi ne peut tracer que des règles générales. Quelles que soient l'expérience et la sagesse du législateur, il ne lui est pas donné de prévoir tous les faits qui peuvent se présenter dans les complications infinies de la vie sociale. La même action, très-criminelle dans une circonstance donnée, peut se présenter, dans une autre hypothèse, avec tous les caractères d'un délit dépourvu d'importance.

Cependant les juges ne peuvent jamais désobéir au législateur. Alors même que les prescriptions de la loi pénale blesseraient évidemment les règles de l'équité, ils sont obligés d'en faire l'application. Il est donc nécessaire qu'il y ait, pour ces cas exceptionnels, une autorité suprême qui soit investie du pouvoir de modérer la loi, en prononçant moins rigoureusement qu'elle.

Les avantages du droit de grâce se manifestent encore sous un autre rapport. Il fournit au pouvoir le moyen de diminuer les dangers et les inconvénients inséparables de la peine de

mort et des peines perpétuelles. Il provoque l'amendement des condamnés par la perspective de la clémence royale, étendue à tous ceux qui s'en rendent dignes. Il est le dernier remède que la société offre au condamné innocent qui ne peut plus faire réformer l'arrêt par aucune voie légale (1). Sans doute, l'exercice de ce droit peut donner naissance à des abus réels. C'est une infirmité qu'il partage avec toutes les institutions humaines ; mais on n'en doit pas moins dire, avec Montesquieu : « C'est
 « un grand ressort des gouvernements modérés que les lettres
 « de grâce. Ce pouvoir que le prince a de pardonner, exécuté
 « avec sagesse, peut avoir d'admirables effets (2). »

329. Toutes les sections du Congrès étaient d'accord pour faire du droit de grâce une prérogative du pouvoir royal. Deux sections voulaient toutefois astreindre le chef de l'État à demander préalablement l'avis d'une commission de cinq membres, prise dans la cour de cassation, nommée par celle-ci et renouvelée annuellement. Trois membres de la section centrale partageaient le même avis ; mais la majorité, composée de douze membres, adopta l'article avec sa rédaction actuelle.

« Le chef de l'État, disait le rapporteur, peut prendre tous
 « les renseignements propres à éclairer sa religion ; et il est à
 « craindre qu'en l'assujettissant à prendre l'avis préalable
 « d'une commission, cet avis ne finisse par devenir la règle de
 « conduite du chef de l'État, et que, de fait, le droit de faire
 « grâce ne soit transféré à la cour de cassation ; ce qui serait
 « d'autant plus dangereux que cette cour ne peut pas connaître
 « du fond des affaires (3). »

330. Sous le régime du code d'instruction criminelle, il existait une distinction entre la grâce proprement dite et la réhabilitation. La première, émanant du roi seul, remettait les peines prononcées par les juges ; la seconde, spécialement destinée à faire cesser les incapacités attachées à certaines peines, était conférée par le roi avec le concours des autorités administratives et judiciaires (4). Cette distinction a disparu sous le régime du code pénal belge. De même que les peines principales, les incapacités prononcées par les juges ou attachées à certaines condamnations cessent aujourd'hui par la remise que le roi peut en faire, en vertu du droit de grâce (5).

(1) Haus, *Principes généraux du droit pénal*, t. II, p. 231 (2^e édit.).

(2) *Esprit des lois*, l. VI, c. 46.

(3) Huytens, t. IV, p. 83.

(4) Articles 619 et suiv. du code d'instruction criminelle.

(5) Articles 86 et 87 du code pénal.

331. Aucune autorité ne peut poser, en cette matière, des obstacles à l'exercice du droit conféré au chef de l'Etat (1). Mais il importe de ne pas perdre de vue que le droit de grâce n'est autre chose que la faculté de remettre ou de commuer les peines prononcées par les tribunaux. Le roi ne peut jamais suspendre les poursuites, ni soustraire les accusés à l'action de la police judiciaire ; il ne possède pas, en un mot, « le droit d'abolition ». Sa prérogative ne peut s'exercer qu'à partir du moment où la mission du pouvoir judiciaire se trouve définitivement accomplie. Si le droit de grâce devait emporter le pouvoir d'abolir les poursuites, il serait en opposition directe avec le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, base de notre organisation politique.

332. En réalité, le droit de grâce ne rencontre que deux restrictions.

Le roi ne peut pas remettre les peines prononcées par contumace. Comme la condamnation par contumace, tant que la prescription de la peine n'est pas acquise, a un caractère essentiellement provisoire, l'action du pouvoir judiciaire n'est pas épuisée par une condamnation de cette espèce (2).

Le roi ne peut pas non plus faire grâce au ministre condamné par la cour de cassation, si ce n'est à la demande de l'une des deux Chambres (3).

En dehors de ces deux cas exceptionnels, la prérogative royale s'exerce avec une liberté entière.

333. Au droit de grâce, exercé avec cette latitude, on a fréquemment opposé un dilemme tranchant. Si vos lois pénales sont bonnes, dit-on, il faut les appliquer telles qu'elles sont ; si elles sont mauvaises, il faut les changer,

Benjamin Constant a victorieusement répondu à cette argumentation aussi spécieuse que fausse. « À ce raisonnement, dit-il, il ne manque qu'une condition, c'est qu'il y ait une loi pour chaque fait. Plus une loi est générale, plus elle s'éloigne des actions particulières, sur lesquelles néanmoins elle est destinée à prononcer. Une loi ne peut être parfaitement juste que pour une seule circonstance ; dès qu'elle s'applique à deux circonstances, que distingue la différence la plus légère, elle est plus ou moins injuste dans l'un des cas. Les

(1) Le conseil des grâces, établi par l'article 630 du code d'instruction criminelle, a été aboli par la loi du 26 mars 1833. En France, ce même article est abrogé depuis 1816.

(2) Articles 463 et suiv. du code d'instruction criminelle.

(3) Article 91 de la Constitution. — Nous en verrons plus loin les motifs. (Voy. les *Annotations sous l'article 91.*)

« faits se nuancent à l'infini ; les lois ne peuvent suivre toutes ces nuances... La loi peut être juste, comme loi générale, c'est-à-dire, il peut être juste d'attribuer telle peine à telle action ; et cependant la loi peut n'être pas juste dans son application à tel fait particulier, c'est-à-dire que telle action, matériellement la même que celle que la loi avait en vue, peut en différer d'une manière réelle, bien qu'indéfinissable légalement. Le droit de faire grâce n'est autre chose que la conciliation de la loi générale avec l'équité particulière. La nécessité de cette conciliation est si impérieuse, que dans tous les pays où le droit de faire grâce est rejeté, l'on y supplée par toutes sortes de ruses. En France, autrefois, le tribunal de cassation s'en était investi à quelques égards. Il cherchait, dans les jugements qui semblaient infliger des peines trop rigoureuses, un vice de forme qui en autorisât l'annulation ; et pour y parvenir, il avait fréquemment recours à des formalités très-minutieuses ; mais c'était un abus, bien que son motif le rendit excusable ; il vaut mieux en revenir à une idée simple, et rendre au pouvoir royal une de ses prérogatives les plus touchantes et les plus naturelles (1). »

334. Le droit de faire grâce implique nécessairement la faculté de commuer la peine prononcée en toute autre peine moins sévère. Mais le roi peut-il, en usant de cette prérogative, appliquer au condamné une peine, à la vérité moins sévère, mais qui n'est pas reconnue par la législation criminelle ?

La question s'est présentée à l'occasion de l'arrêté royal qui a commué la peine de mort, prononcée par la cour d'assises du Brabant, le 25 mars 1842, contre Vandermeeren, Vanlaetem et Verpraet, dans l'affaire dite du complot orangiste.

Après la condamnation, une première commutation, que les condamnés n'avaient pas sollicitée, substitua à la peine capitale celle des travaux forcés à perpétuité. Cet arrêté fut suivi, le 19 juin 1842, d'un autre qui réduisait la peine, pour Vandermeeren, à vingt années de reclusion, et pour ses compagnons de captivité, à dix années de la même peine.

La disposition de l'arrêté concernant Vandermeeren excédait évidemment le pouvoir constitutionnel du roi en matière de grâce. L'article 21 du code pénal de 1810 fixait à dix années le maximum de la durée de la reclusion ; la peine de vingt années de reclusion était donc une peine inconnue dans notre

(1) *Esquisse d'une Constitution*, p. 190.

législation criminelle. Si l'article 73 de la Constitution accorde au roi le pouvoir de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, il ne lui reconnaît pas la faculté de sortir du cercle des peines définies par le droit pénal. L'article 9 de la Constitution porte, en termes impératifs, que nulle peine ne peut être établie qu'en vertu de la loi (1).

335. Constatons, en terminant, que le roi ne possède pas le droit d'amnistie, droit beaucoup plus étendu que la grâce, puisque l'amnistie abolit l'inculpation même, soit après, soit avant le jugement. L'amnistie doit être accordée par une loi. L'article 73 n'attribue au chef de l'Etat que le droit de grâce, et, suivant l'article 78, il n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui donnent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution (2).

ARTICLE 74.

Il a le droit de battre monnaie, en exécution de la loi.

Sommaire.

336. Motifs et portée de la disposition.

337. Peines qui répriment la contrefaçon et l'altération de la monnaie.

COMMENTAIRE.

336. De tout temps, le droit de battre monnaie a été envisagé comme un attribut essentiel de la souveraineté; mais rien ne s'oppose à ce que, sans porter atteinte à la prérogative royale, cet important objet soit réglé par la loi. La monnaie est le signe représentatif de la valeur des choses; elle est l'instrument nécessaire de toutes les transactions. L'industrie, le commerce et le crédit public sont intéressés, au même degré, à ce que la monnaie nationale réunisse les qualités requises. Elle doit porter l'effigie du roi, mais sa composition et son usage doivent être déterminés par le législateur.

337. Celui qui contrefait de la monnaie ayant cours légal en Belgique est puni des travaux forcés de dix à quinze ans, s'il s'agit de monnaies d'or ou d'argent, et d'un emprisonnement d'un an à trois ans, si l'infraction a pour objet des monnaies d'autre métal. L'altération de ces monnaies est punie, dans le

(1) Voy. *Belgique judiciaire*, t. 1^{er}, p. 423.

(2) L'article 3 de la loi constitutionnelle française du 25 février 1875 est mieux rédigé que l'article 73 de la Constitution belge. Il porte : « Le président de la république a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. »

premier cas, de reclusion, et, dans le second cas, d'un emprisonnement de trois mois à un an (1).

La contrefaçon et l'altération de monnaies n'ayant pas cours légal en Belgique sont punies, la première de la reclusion, la seconde d'un emprisonnement d'un à cinq ans, s'il s'agit de monnaies d'or ou d'argent. Si l'infraction a pour objet des monnaies d'un autre métal, les peines sont réduites, pour la contrefaçon, à un emprisonnement de six mois à deux ans, et, pour l'altération, à un emprisonnement de deux à six mois (2).

Ceux qui se rendent coupables de fraude dans le choix des échantillons destinés, en exécution de la loi monétaire, à la vérification du titre et du poids des monnaies d'or et d'argent, sont passibles des travaux forcés de quinze à vingt ans. Si cette fraude est commise dans le choix des échantillons de monnaies d'autre métal, la peine consiste dans la reclusion (3).

ARTICLE 75.

Il a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

Sommaire.

338. Raisons qui ont déterminé le Congrès à conserver les titres de noblesse.
 339. La prérogative royale de conférer des titres de noblesse n'est pas en opposition avec les termes de l'article 6, qui prohibe toute distinction d'Ordres.
 340. La noblesse ne confère aucun privilège.
 341. Peines de l'usurpation des titres de noblesse.

COMMENTAIRE.

338. Le but que le Congrès s'est proposé d'atteindre en accordant au roi la faculté de conférer des titres de noblesse s'est nettement manifesté dans les discussions préliminaires :
 « En empêchant le chef de l'Etat de créer des nobles, disait
 « M. Rogier, non-seulement vous privez la jeunesse, ou les
 « hommes de la génération nouvelle, de l'espoir de recevoir
 « une récompense pour les services qu'ils peuvent rendre au
 « pays, mais vous donnez en quelque sorte une nouvelle vie
 « aux titres de la noblesse ancienne; car vous en restreignez à
 « jamais le nombre, vous la concentrez dans le nombre d'indi-

(1) Articles 160, 161, 162, 163 du code pénal. Voyez la loi du 21 juillet 1866, les conventions monétaires des 23 décembre 1865 et 5 février 1875, l'arrêté royal du 7 mai de la même année et la loi du 21 décembre 1876.

(2) Articles 164, 165, 166, 167 du code pénal.

(3) Articles 171, 172 du code pénal.

« vidus qui en jouissent, et vous savez que la noblesse a d'au-
 « tant plus d'éclat qu'elle est moins prodiguée; en un mot,
 « vous perpétuez dans le pays une caste à part, qui en sera
 « d'autant plus fière que le nombre de ses membres sera plus
 « restreint. Que dans le pays il puisse encore y avoir des
 « hommes qui se fassent appeler, de par le roi, comte ou mar-
 « quis, je n'y vois pas grand mal, s'ils n'ont pas d'autre privi-
 « lège (1). »

339. Quelques membres du Congrès ayant objecté que la disposition était en contradiction avec les termes de l'article 6, qui a proscrit toute distinction d'Ordres, M. Beyts, auteur de cet article, leur répondit : « Lorsque j'ai fait la proposition de
 « déclarer dans la Constitution qu'il n'y aurait dans l'Etat
 « aucune distinction d'Ordres, j'ai entendu que tout privilège
 « serait constitutionnellement détruit. Ainsi, je n'ai plus voulu
 « d'Ordre équestre dans les états provinciaux, pas plus que
 « cette autre distinction entre l'Ordre des villes et l'Ordre des
 « campagnes. Mais je n'ai pas touché à la question de savoir
 « si une noblesse future était possible, et encore moins s'il fal-
 « lait ravir à l'ancienne les titres auxquels elle attache un
 « grand prix (2). » Telle est, en effet, la portée réelle de la première partie de l'article 6 (3).

340. La noblesse belge ne confère aucun privilège, en ce sens qu'elle laisse subsister, dans toute sa force, le principe de l'égalité devant la loi. Elle n'établit aucune diversité de droit, aucune différence de capacité sociale ou politique; elle n'affranchit d'aucune charge civile ou militaire. Les nobles ne forment pas un Ordre investi d'attributions spéciales, une caste privilégiée; ils ne peuvent revendiquer aucune faveur en matière de juridiction civile ou pénale. Sous le rapport de l'admissibilité aux emplois publics, de l'obtention des grades militaires, de la représentation provinciale ou générale, en un mot, de tous les droits politiques et civils, ils sont placés absolument sur la même ligne que les autres citoyens. La noblesse n'est plus qu'un titre, une qualification d'honneur (4).

Quelques mois avant la réunion du Congrès, les auteurs de la charte française de 1830 y avaient textuellement inséré l'article 71 de la charte de 1814, ainsi conçu : « Le roi
 « fait des nobles à volonté; mais il ne leur accorde que des

(1) Huyttens, *Discussions du Congrès national*, t II, p. 154.

(2) *Idem, ibid.*

(3) Voy., ci-dessus, p. 18 et suiv.

(4) Voy. Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, XVIII^e leçon.

« rangs et des honneurs, sans aucune exemption des charges ou des devoirs de la société. » Le législateur constituant belge a suivi cet exemple; mais il a proclamé en termes plus nets et plus précis le maintien du grand principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

341. L'usurpation des titres de noblesse est réprimée par les articles 230 et 232 du code pénal. Celui qui s'attribue publiquement un titre de noblesse qui ne lui appartient pas encourt une amende de cent francs à mille francs. Tout fonctionnaire, tout officier public qui, dans ses actes, attribue aux personnes y dénommées des titres de noblesse qui ne leur appartiennent pas est puni, en cas de connivence, d'une amende de deux cents francs à mille francs.

ARTICLE 76.

Il confère les ordres militaires, en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit.

Sommaire.

- 342. Obligations imposées à la législature par l'article 76.
- 343. L'article 76 ne s'oppose pas à la création d'un ordre civil.
- 344. Peines encourues par ceux qui portent indûment les insignes d'un ordre national.
- 345. Les Belges ne peuvent porter une décoration étrangère sans l'autorisation du roi.
- 346. Sanction de cette défense.

COMMENTAIRE.

342. L'article 76 porte que le roi confère les ordres militaires, « en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit ».

Le texte de cette disposition imposait donc à la législature deux obligations : 1° d'instituer un ordre militaire; 2° d'accorder, en tout cas, la collation des grades au chef de l'Etat.

343. Ces prescriptions ont été accomplies par la loi du 11 juillet 1832. Mais cette loi institue en même temps un ordre civil, et, à cette occasion, on s'est demandé si les termes de l'article 76 ne s'opposaient pas à la création d'un ordre de cette espèce.

En consultant le texte du rapport de la section centrale du Congrès national, on est tenté, au premier abord, de répondre affirmativement. « Des sections », disait le rapporteur, M. Raikem, « ont proposé d'attribuer au chef de l'Etat le droit

« de conférer les titres de noblesse et les ordres civils et militaires. La section centrale a partagé leur avis, quant aux titres de noblesse, à la majorité de huit voix contre trois. Relativement aux ordres de chevalerie, la section centrale a adopté, à l'unanimité, leur avis quant aux ordres militaires, et elle l'a rejeté, également à l'unanimité, quant aux ordres civils. » L'article 76, présenté en ce sens, fut adopté sans discussion (1).

Les membres de la Chambre des représentants qui repoussaient la création d'un ordre civil, comme entachée d'inconstitutionnalité, invoquaient à l'appui de leur opinion les termes du rapport que nous venons de citer. D'après les articles 29 et 78 de la Constitution, disaient-ils, le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont attribués par le pacte fondamental. L'article 6 interdit toute distinction d'ordres; il n'y a d'exception à ce principe que celle de l'article 76, qui autorise seulement la création d'ordres militaires, et cette exception ne peut être étendue.

Les partisans de l'opinion contraire répondaient que l'article 29 ne se rapporte qu'à l'exercice du pouvoir exécutif proprement dit, et que l'article 78, qui est conçu en termes généraux, permet aux lois particulières d'attribuer d'autres pouvoirs au chef de l'Etat. Ils ajoutaient que si l'article 6 a pros crit la classification des citoyens par ordres, il ne pouvait avoir en vue que cette division par catégories, cette distinction de classes qui donne des droits différents, telle qu'elle était admise sous la Loi fondamentale de 1815, et non la création de récompenses purement honorifiques, de simples décorations, qui n'ont pris le nom d'ordres que parce qu'elles ont succédé aux anciens ordres de chevalerie, sans en conserver la nature. Ils disaient enfin que l'article 76 n'a rien préjugé sur la création d'un ordre civil et qu'il n'en défend pas l'institution, ce qu'il eût infailliblement fait si telle avait été l'intention positive de ses rédacteurs. « On ne peut, disait le rapporteur du Sénat, sans les inconvénients les plus graves, s'écarter du principe reçu : *Ce que la Constitution ne défend pas peut être permis par une loi.* Sans ce principe, plus de certitude de droits, plus de liberté. Votre commission regarde comme un grand avantage de réunir le mérite militaire et le mérite civil dans une même récompense et sous les mêmes marques d'honneur. Rien ne peut être plus nuisible que d'isoler la nation de

(1) Huytens, t. IV, p. 85.

« l'armée, qui contribue tant à sa gloire et fait sa sûreté.
 « Unité dans l'amour de la patrie : telle est la devise de tous
 « les ordres d'un Etat libre (1). »

Cette interprétation fut accueillie par les Chambres (2). Elle est à l'abri de toute critique sérieuse. Puisque le roi possède le pouvoir de conférer des titres de noblesse, il doit lui être permis, à plus forte raison, de conférer le titre de chevalier d'un ordre civil, c'est-à-dire, de décerner une distinction purement honorifique. Si le Congrès national n'a pas imposé au roi et aux Chambres l'obligation d'organiser un ordre civil, il ne leur a pas davantage posé des restrictions à ce sujet. Il ne résulte ni du texte de la Constitution, ni des discussions qui l'ont précédée, qu'on ait voulu proscrire les ordres civils. Si telle avait été l'intention du Congrès, il n'eût pas manqué d'insérer une défense formelle dans le texte de la Constitution. Le langage du rapporteur de la section centrale prouve uniquement que l'assemblée constituante ne voulait pas imposer à la législature l'obligation d'instituer un ordre civil (3).

344. Toute personne qui porte publiquement une décoration, un ruban ou d'autres insignes d'un ordre national qui ne lui appartient pas, est punie d'une amende de deux cents francs à mille francs (4).

345. La décoration des ordres étrangers, soit civils, soit militaires, ne peut être portée par les Belges qu'avec l'autorisa-

(1) *Pasinomie*, 3^e série, t. II, p. 397.

(2) A la Chambre des représentants, le projet de loi, après un débat très-vif, n'obtint qu'une seule voix de majorité. Voy. nos *Études d'histoire contemporaine*, t. I, p. 303 et suiv. ; 2^e édit.

(3) Loi du 11 juillet 1832. — Art. 1^{er}. Il est créé un ordre national destiné à récompenser les services rendus à la patrie. Il porte le titre d'*Ordre de Léopold*. — Art. 2. Le roi est *grand-maître* de l'ordre. — Art. 3. L'ordre se divise en quatre classes : les membres de la première portent le titre de *grand cordon* ; ceux de la deuxième, celui de *commandeur* ; ceux de la troisième, celui d'*officier* ; ceux de la quatrième, celui de *chevalier*. — Art. 4. Les nominations de l'ordre appartiennent au roi. Aucune nomination ne peut avoir lieu que par arrêté royal, précisant les motifs pour lesquels l'ordre a été décerné. Cet arrêté devra être inséré textuellement au *Bulletin officiel*. — Art. 5. Sera soumis à une réélection tout membre des Chambres qui accepte l'ordre à un autre titre que pour motifs militaires. — Art. 6. La devise de l'ordre est la même que celle du pays : *l'Union fait la force*. La forme de la décoration est déterminée par un arrêté royal. — Art. 7. Tout militaire d'un grade inférieur à celui d'*officier*, et qui est membre de l'ordre, jouit d'une pension annuelle, inaliénable et insaisissable de cent francs. Cette pension n'est pas incompatible avec une pension acquise à un autre titre. Elle cessera si le militaire est promu au grade d'*officier* dans l'armée. — Art. 8. La qualité de membre de l'ordre et la pension qui y est attachée se perdent ou sont suspendues par les mêmes causes qui, d'après les lois pénales, font perdre ou suspendre les droits de citoyen belge.

L'arrêté royal du 3 août 1832 a déterminé la forme de la décoration. L'arrêté du 8 novembre 1832 a réglé l'administration de l'ordre. La loi du 28 décembre 1838 a institué une cinquième classe, celle de *grand officier*, intermédiaire entre celle de *commandeur* et celle de *grand cordon*.

(4) Article 228 du code pénal.

tion du roi. Ces distinctions pourraient, en effet, servir de récompense à des services rendus aux gouvernements étrangers, au détriment des intérêts ou de la dignité de la patrie (1).

316. L'article 229 du code pénal commine une amende de cinquante à cinq cents francs contre toute personne qui a porté publiquement, sans l'autorisation du roi, l'un ou l'autre des insignes d'un ordre étranger.

ARTICLE 77.

La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne.

Sommaire.

347. La liste civile doit être fixée par la loi pour la durée de chaque règne.

348. Il convient que la liste civile soit fixée par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi.

349. Taux de la liste civile pour le règne de S. M. Léopold II.

COMMENTAIRE.

347. En appelant, d'un côté, le pouvoir législatif à fixer la liste civile, et en lui imposant, d'autre part, l'obligation de voter le chiffre pour toute la durée du règne, le Congrès national a répondu, encore une fois, aux exigences réelles du gouvernement représentatif.

« S'il est convenable, dit Macarel, que, pour toutes dépenses publiques, la puissance exécutive dépende de la nation par le vote obligé des Chambres et que celles-ci tiennent, en quelque sorte, les cordons de la bourse, il n'est pas moins convenable et nécessaire que, pour ses dépenses personnelles et la tenue de sa maison, le prince soit affranchi de la nécessité d'attendre ses revenus annuels de la bonne volonté de ses sujets. De là vient la création d'une *liste civile*. On entend, par ces mots, la somme que l'Etat paye chaque année au roi pour sa dépense et celle de sa maison civile, et la jouissance des palais, châteaux, domaines et objets précieux attribués au roi pour soutenir la splendeur de sa couronne.

« Cette institution s'appuie sur deux ordres d'idées différents. D'une part, tout fonctionnaire public doit être payé par l'Etat; or, le roi est le premier fonctionnaire, le chef suprême de la nation; il doit donc être environné d'un éclat qui

(1) Article 9 de la loi du 11 juillet 1832.

« réponde à l'importance, à la majesté de ses fonctions et à la
 « richesse du peuple qui le reconnaît pour souverain ; il doit
 « être enfin, quant à ses besoins, dans une complète indépen-
 « dance. »

318. « Il est convenable, dit le même publiciste, que le
 « vote se fasse par la première législature assemblée depuis
 « l'avènement du roi, c'est-à-dire, dans cette sorte d'épanche-
 « chement qui a lieu entre un roi et son premier parlement,
 « afin que ce soit une chose stable durant tout le cours du
 « règne du monarque, et qu'il lui soit plus facile de régler ses
 « dépenses.

« C'est une mesure très-sage que d'établir que cette dotation
 « n'est pas immuable et qu'il est nécessaire de la renouveler à
 « chaque avènement.

« On conçoit, en effet, que, soit par le dépérissement (qui est
 « l'inévitable condition de toutes les choses humaines), soit par
 « toute autre cause, il serait possible que, d'un règne à l'autre,
 « les palais, châteaux et domaines affectés à la jouissance du
 « roi ne fussent plus en proportion avec les besoins de la splen-
 « deur du trône. Il est donc naturel de penser que la première
 « législature qui suit l'avènement doit pouvoir apprécier les
 « considérations nées des circonstances et capables d'influer
 « sur la détermination des Chambres, à l'égard des domaines
 « de l'Etat qui doivent être affectés à la jouissance usufruitière
 « du monarque. »

319. La loi du 28 février 1832 avait fixé la liste civile, pour
 le règne de Léopold I^{er}, à la somme annuelle de 1,300,000 flo-
 rins des Pays-Bas. La même loi avait mis les habitations
 royales à la disposition du roi, à charge par la liste civile de
 pourvoir à leur entretien et à leur ameublement.

La proposition primitive ne portait la liste civile qu'à
 1,200,000 florins ; elle fut majorée de 100,000 florins pour y
 comprendre les dépenses d'entretien et d'ameublement des palais
 royaux.

La loi du 25 décembre 1865 fixe la liste civile à
 3,300,000 francs pour la durée du règne de S. M. Léopold II.

ARTICLE 78.

Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attri-
 buent formellement la Constitution et les lois particu-
 lières portées en vertu de la Constitution même.

Sommaire.

350. Nécessité de limiter les pouvoirs du chef de l'État.

351. Attributions constitutionnelles du roi.

352. Attributions légales.

COMMENTAIRE.

350. Il est évident que l'idée même de la royauté constitutionnelle suppose essentiellement la fixation de certaines limites que le monarque ne doit et ne peut jamais franchir. « Les pouvoirs du chef de l'Etat, disait le rapporteur de la section centrale, ne sont pas illimités. Il est de la nature du gouvernement constitutionnel qu'ils aient des bornes. Ces bornes sont celles tracées par la Constitution ou par les lois particulières qui en sont la conséquence. Le chef de l'Etat ne peut les excéder (1). »

351. Les attributions du roi sont donc constitutionnelles ou légales, selon qu'elles dérivent du texte de la Constitution ou de lois particulières portées en vertu de la Constitution.

Les principales attributions constitutionnelles du roi sont les suivantes : le pouvoir exécutif (2); une part du pouvoir législatif égale à celle des Chambres (3); le droit de convoquer, de proroger et de dissoudre les Chambres (4); le commandement des forces de terre et de mer (5); la nomination aux emplois civils et militaires, dans les limites fixées par la Constitution et la loi (6); le droit de paix et de guerre (7); le droit de faire des règlements relatifs à l'exécution des lois (8); le droit de conclure les traités d'alliance et de commerce, dans les limites déterminées par la Constitution (9); la sanction et la promulgation des actes du pouvoir législatif (10); la faculté d'annuler les actes des administrations communales et provinciales contraires aux intérêts généraux (11); le droit de remettre les peines prononcées par les juges (12).

(1) Huytens, t. IV, p. 85.

2 Article 29.

(3) Article 26.

(4) Articles 70, 71, 72.

(5) Article 68.

(6) Article 66.

(7) Article 68.

(8) Article 67.

(9) Article 68.

(10) Article 69.

(11) Articles 108 et suiv.

(12) Article 73.

On voit que Benjamin Constant a eu raison de dire : « Il reste aux monarques, sous une Constitution libre, de nobles, belles, sublimes prérogatives (1). »

352. Les attributions légales du roi sont fixées par une foule de lois particulières. La plupart ont trait à l'exercice du pouvoir administratif proprement dit. Il serait aussi fastidieux qu'inutile d'en faire ici l'énumération.

ARTICLE 79.

A la mort du roi, les chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le dixième jour après celui du décès. Si les chambres ont été dissoutes antérieurement, et que la convocation ait été faite, dans l'acte de dissolution, pour une époque postérieure au dixième jour, les anciennes chambres reprennent leurs fonctions, jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

S'il n'y a qu'une chambre dissoute, on suit la même règle à l'égard de cette chambre.

A dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité.

Sommaire.

353. L'article 79 prévoit trois hypothèses.

354. Lorsque les ministres, réunis en conseil, exercent les pouvoirs constitutionnels du roi, ils restent soumis aux règles ordinaires de la responsabilité.

COMMENTAIRE.

353. Les dispositions de l'article 79 embrassent trois hypothèses. Si, à la mort du roi, les Chambres n'ont pas été dissoutes, elles s'assemblent sans convocation, dans les dix jours qui suivent le décès. Si les Chambres ont été dissoutes antérieurement, il s'agit d'examiner si la convocation, qui a été

(1) *Réflexions sur les Constitutions et les garanties*, p. 295.

faite en vertu de l'article 71, est fixée à une époque antérieure ou postérieure au dixième jour à partir du décès. Dans le premier cas, les Chambres nouvelles entrent immédiatement en exercice; dans l'autre, les Chambres dissoutes reprennent leurs fonctions jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

Ces dispositions dérogent, sous un double rapport, aux règles ordinaires sur la convocation et la composition des Chambres. Elles s'expliquent et se justifient par l'urgence de pourvoir au salut de la chose publique, pendant l'espèce d'interrègne placé entre le décès du roi et la prestation de serment de son successeur ou du régent.

354. Quelques publicistes ont affecté de voir une contradiction dans la disposition de l'article 79 portant que, jusqu'à la prestation du serment du roi ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés par les ministres, sous leur responsabilité. « Ne semble-t-il pas, a-t-on dit, que les ministres, « exerçant les pouvoirs constitutionnels du roi, devraient « échapper à la responsabilité, et qu'elle ne devrait retomber « que sur le ministre contre-signataire des actes? » On oublie que l'inviolabilité du roi et la responsabilité ministérielle sont deux idées corrélatives, dont l'une ne peut exister sans l'autre. Otez l'inviolabilité du roi, et la responsabilité des ministres devient une superfluité et même, à certains égards, une injustice; faites, au contraire, disparaître la responsabilité ministérielle, et l'inviolabilité du monarque devient un danger réel. Comment dès lors aurait-on pu raisonnablement, pendant la vacance du trône, ôter aux ministres leur caractère d'agents responsables? Il importe de ne pas perdre de vue que l'article 79 exige que les pouvoirs constitutionnels du roi soient exercés par les ministres réunis en conseil. Ils doivent donc être solidairement responsables de leurs actes.

ARTICLE 80.

Le roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.

Il ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des chambres réunies, le serment suivant :

« Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et
« l'intégrité du territoire. »

ARTICLE 81.

Si, à la mort du roi, son successeur est mineur, les deux chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle.

ARTICLE 82.

Si le roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les chambres réunies.

ARTICLE 83.

La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.

Le régent n'entre en fonctions qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80.

ARTICLE 84.

Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence.

Sommaire.

- 355. Le roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. — Motif.
- 356. Serment constitutionnel du roi.
- 357. En cas de minorité du roi, les Chambres ne sont pas tenues de régler en même temps la régence et la tutelle.
- 358. Dérogation au droit commun pour la tutelle du roi mineur. — Motifs.
- 359. Le corps électoral ne doit pas intervenir directement dans le choix du régent.
- 360. Mesures à prendre dans le cas où le roi majeur se trouve dans l'impossibilité de régner.
- 361. Les deux Chambres doivent se réunir en une seule assemblée pour statuer sur la tutelle et la régence.
- 362. Les Chambres existantes ne doivent pas être renouvelées.
- 363. Le régent est investi de tous les privilèges de la royauté, notamment de l'inviolabilité.

364. Les Chambres n'ont pas le pouvoir de révoquer le régent.
 365. La régence doit être conférée à une seule personne. — Motifs.
 366. Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence. Motifs.

COMMENTAIRE.

355. Afin d'éviter autant que possible les inconvénients attachés à la minorité du chef de l'Etat, la Constitution, dérogeant aux règles du droit civil, fixe à dix-huit ans la majorité du roi.

356. Avant de monter sur le trône, il est tenu de prêter le serment constitutionnel dont l'article 80 a tracé la formule.

Le serment que prêtaient nos anciens souverains était beaucoup plus étendu. Le duc de Brabant, après avoir entendu la lecture de la Joyeuse Entrée et de ses additions successives, jurait d'observer et de faire observer tous et chacun de leurs articles. Il jurait ensuite d'être bon administrateur de la justice, bon et fidèle prince du duché et de ses habitants; de ne leur faire, ni de ne leur laisser faire « ni force ni violence »; de les gouverner selon le droit et la justice, de maintenir les coutumes et les privilèges du pays. Il jurait, en troisième lieu, devant les autels de la collégiale de Sainte-Gudule, de respecter et de faire respecter les droits et les libertés des églises de son duché (1).

La formule de l'article 80, malgré son laconisme, résume très-bien tous les devoirs d'un roi constitutionnel.

357. Si, à la mort du roi, l'héritier présomptif du trône n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans accomplis, les Chambres doivent pourvoir à la régence et à la tutelle, mais elles ne sont pas tenues de s'occuper en même temps de l'une et de l'autre. Le mot « conjointement », qui se trouvait dans la rédaction primitive du projet, a été supprimé, parce qu'il aurait pu donner lieu à une équivoque (2).

358. Pour les citoyens ordinaires, tout ce qui concerne la tutelle des mineurs est réglé par la loi civile. Après la dissolution du mariage par le décès de l'un des époux, la tutelle des enfants mineurs appartient au survivant. Le dernier mourant des père et mère peut choisir un tuteur, parent ou même étranger. Lorsque le dernier mourant des père et mère n'a pas fait choix d'un tuteur, la tutelle appartient de droit à l'aïeul paternel, et, à défaut de celui-ci, à l'aïeul maternel. Dans les

1) Poulet, *Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime*, p. 70. Voy., pour le serment usité dans la Gueldre, en Flandre, dans le Hainaut, etc., *ibid.*, p. 71 et suiv.; pour le pays de Liège, p. 85, 85.

2) Huytens, t. II, p. 456

autres cas, la tutelle est conférée par le conseil de famille (1).

Mais en traçant ces règles, le législateur s'est uniquement préoccupé des intérêts privés des familles. Ces règles ne doivent et ne peuvent être appliquées à l'héritier présomptif du trône, dont la vie et les intérêts appartiennent bien plus à la nation qu'à sa famille. Le Congrès national a eu raison d'imposer aux Chambres l'obligation de pourvoir à la tutelle en cas de minorité du roi.

359. La régence est également conférée par les Chambres. Après avoir limité l'hérédité à la ligne directe, le Congrès ne pouvait raisonnablement consacrer un autre principe.

La Constitution de 1791 avait attribué au corps électoral la nomination du régent. Cet exemple ne devait pas être suivi en Belgique. L'intervention directe des électeurs dans le choix de la première autorité du pays serait à la fois inutile et dangereuse. Elle serait inutile, parce que tous les intérêts de la nation trouvent des mandataires et des organes dans les Chambres; elle serait dangereuse, parce que l'intervention immédiate des collèges électoraux dans les affaires de gouvernement jette la nation hors de ses voies ordinaires et occasionne, par suite, des secousses et des troubles dont l'ambition et l'intrigue savent tirer profit, au détriment de la dignité, du repos et des intérêts réels du pays. Le Congrès national a sagement agi en plaçant la nomination du régent parmi les attributions des Chambres législatives.

360. Ces assemblées sont également appelées à pourvoir à la tutelle et à la régence lorsque le roi se trouve dans l'impossibilité de régner. Aussitôt que les ministres ont fait constater cette impossibilité, ils convoquent immédiatement les Chambres.

361. Dans l'un et dans l'autre cas, les Chambres se réunissent en une seule assemblée. S'il leur était permis de voter séparément, leurs suffrages pourraient ne pas tomber sur la même personne, et le pays se verrait exposé à tous les inconvénients et à tous les dangers de l'anarchie. Un tel péril devait être évité à tout prix, et c'est probablement pour ce motif que le Congrès n'a pas eu égard au nombre relativement petit des membres du Sénat. Lorsque les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, les votes unanimes des sénateurs ne forment que le tiers des suffrages; de sorte que le Sénat se trouve réellement réduit à subir ici la volonté de la Chambre des représentants.

(1) Articles 389 à 405 du code civil.

362. Quelques sections du Congrès avaient exprimé le vœu qu'il fût pourvu à la tutelle et à la régence par des Chambres intégralement renouvelées. Cette opinion ne fut pas admise par l'assemblée. Elle a cru que les Chambres existantes offraient assez de garanties sous un régime où la responsabilité ministérielle est établie sur de larges bases.

363. Le régent exerce tous les pouvoirs constitutionnels du roi. Il doit dès lors jouir de tous les avantages, de tous les privilèges attachés à l'exercice de ces pouvoirs, notamment de l'inviolabilité. Les prérogatives royales, telles que les a définies la Constitution, sont inséparables de ce privilège. Comment concevrait-on les motifs de la responsabilité ministérielle proprement dite, en présence d'un régent responsable lui-même des actes dont il ordonne l'exécution? Les raisons sont d'ailleurs absolument les mêmes, puisque le régent, prenant la place du roi, exerce toutes ses attributions.

364. Ce qui, du reste, confirme pleinement cette interprétation, ce sont les motifs allégués par les membres du Congrès qui refusaient de reconnaître au pouvoir législatif le droit de révoquer le régent. M. Legrelle avait proposé d'ajouter à l'article 59 du projet une disposition ainsi conçue : « La régence est révocable par le pouvoir législatif. » M. Raikem, rapporteur de la section centrale, lui répondit que la responsabilité des ministres devait suffire, et qu'il ne fallait pas voir en même temps des ministres mis en jugement et un régent révoqué. M. de Stassart ajouta que l'auteur de la proposition avait perdu de vue que la responsabilité ministérielle était une sauvegarde suffisante contre le pouvoir abusif d'un régent. L'amendement de M. Legrelle, mis aux voix sans discussion ultérieure, fut rejeté (1).

365. L'article 83 dispose que la régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.

Le régent est le représentant du roi. Il en occupe la place, il en exerce tous les droits. Pourquoi dès lors placerait-on un conseil de régence en face du conseil des ministres? L'unité qui doit régner dans les opérations du pouvoir exécutif exige, dans l'intérêt de tous, qu'une volonté unique se fasse sentir au sommet de la hiérarchie administrative.

366. Aux termes de l'article 84, aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant la durée d'une régence.

Les régences forment des époques exceptionnelles dans la

(1) Huytens, t. II, p. 456.

vie des monarchies. Lorsque le pouvoir exécutif n'est pas directement concentré aux mains du roi, il est permis de dire que les institutions nationales ne se trouvent pas dans leur état normal. Comme un changement à la Constitution est sans contredit l'acte le plus important que le pouvoir législatif puisse accomplir, il eût été déraisonnable de lui laisser cette faculté au milieu des périls que les régences peuvent amener, quelles que soient les précautions dont on les entoure (1).

ARTICLE 85.

En cas de vacance du trône, les chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des chambres intégralement renouvelées; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance.

Sommaire.

367. Raisons qui exigent que le choix du chef de l'État, en cas de vacance du trône, soit fait par des Chambres intégralement renouvelées.

COMMENTAIRE.

367. Nous avons vu que la régence est conférée par les Chambres existant au jour où la couronne échoit à un roi mineur.

En cas de vacance du trône, on procède d'une tout autre manière. Les Chambres existantes pourvoient provisoirement à la régence; puis elles sont dissoutes de plein droit, et il est pourvu définitivement à la vacance par les Chambres nouvelles, réunies au plus tard dans les deux mois. Comme il s'agit, dans ce cas, d'introniser une dynastie nouvelle, il est juste que le corps électoral soit consulté, au moins indirectement, par le choix de ses mandataires. Les destinées du pays dépendent en grande partie du patriotisme, des vertus et des lumières de la famille régnante.

Ici encore le Congrès national a imposé aux Chambres l'obligation de délibérer en commun. C'était le seul moyen de rendre impossible l'élection simultanée de deux candidats rivaux (2).

(1) Voyez l'article 131.

(2) Voy. le n° 361.

SECTION II.

DES MINISTRES.

ARTICLE 86.

Nul ne peut être ministre s'il n'est Belge de naissance, ou s'il n'a reçu la grande naturalisation.

Sommaire.

368. Définition des fonctions ministérielles.
 369. Ministres à portefeuille. — Ministres d'Etat.
 370. Limites posées à la prérogative du roi dans le choix des ministres.
 371. Personnes exclues des fonctions ministérielles.

COMMENTAIRE.

368. M. Macarel définit les attributions ministérielles de la manière suivante : « Un ministre est un fonctionnaire public responsable, que le chef du gouvernement admet dans sa confiance pour administrer une branche quelconque des affaires de l'Etat, lui faire le rapport de celles qui exigent des ordres spéciaux de sa part, recevoir directement ses ordres et les faire exécuter. Ainsi les ministres sont les premiers d'entre les agents chargés d'imprimer le mouvement au corps politique. »

Cette définition laisse à désirer, en ce sens qu'elle peut s'appliquer aussi bien aux ministres d'un monarque absolu qu'à ceux d'un roi constitutionnel. Elle ne fait pas assez comprendre que, dans ce dernier cas, le ministre est un agent à la fois responsable et nécessaire, puisque les décisions du chef de l'Etat ne deviennent exécutoires qu'après avoir été revêtues du contre-seing ministériel (1).

Dans les Etats constitutionnels, les ministres sont des fonctionnaires placés par le roi à la tête d'une branche de l'administration générale, avec la mission de concourir, avec lui et sous leur responsabilité, à l'exercice des attributions du pouvoir exécutif.

(1) Voy. l'article 64.

369. Les ministres qui exercent ces attributions sont ordinairement désignés sous la dénomination de ministres à portefeuille, pour les distinguer des ministres d'Etat. Ces derniers, tout en occupant le même rang que les ministres à portefeuille, n'en ont que le titre, sans en avoir le caractère, à moins qu'ils ne soient nommés membres du conseil. Dans ce dernier cas, ils délibèrent avec leurs collègues et assument, dans l'administration générale, une part de responsabilité. En général, le titre de ministre d'Etat n'est plus qu'une qualification honorifique (1).

370. L'importance des fonctions ministérielles exige que le choix du chef de l'Etat soit circonscrit dans certaines limites. Aux termes de l'article 86, il ne peut appeler à ces fonctions que les Belges de naissance et les étrangers qui ont reçu la grande naturalisation (2). Deux sections du Congrès voulaient même que la naturalisation ne pût jamais rendre un étranger habile à devenir ministre, mais les autres sections émirent un avis contraire, et leur opinion fut unanimement partagée par la section centrale. La grande naturalisation offre toutes les garanties désirables. Comme elle est conférée par le pouvoir législatif, et que ce pouvoir est averti qu'elle a pour effet de rendre l'étranger habile à occuper les emplois les plus élevés de l'Etat, il n'accordera cette faveur qu'avec la plus grande réserve. Elle ne peut d'ailleurs être conférée que pour des services éminents rendus à la patrie (3).

371. La Constitution exclut des fonctions ministérielles trois classes de personnes : les étrangers, les Belges par naturalisation ordinaire et les membres de la famille royale (4). Outre ces trois cas d'incompatibilité, placés au rang des dispositions constitutionnelles, d'autres exceptions peuvent être introduites par des lois particulières. C'est ainsi que le décret du 30 décembre 1830 et la loi du 29 octobre 1846 ont exclu des conseils du roi les membres de la cour des comptes, et les lois du 4 août 1832 et du 18 juin 1869 les membres de la cour de cassation.

Ces incompatibilités résultent, pour ainsi dire, de la nature des choses. La cour des comptes étant chargée de l'examen des dépenses de l'administration générale, les garanties qu'on a voulu trouver dans sa haute juridiction pourraient devenir illu-

(1) Voy. le discours de M. Lebeau, ministre de la justice (*Moniteur* du 49 janvier 1834. — Nous examinons plus loin, sous l'article 88, la question de savoir si les ministres d'Etat ont le droit de prendre part aux débats des Chambres.

(2) Voy. l'article 8 et les annotations.

(3) Rapport de la section centrale. Huytens, t. IV, p. 89.

(4) Article 87.

soires, si l'un de ses membres se trouvait à la tête d'un département ministériel et devait être surveillé par ses collègues. Quant à l'exclusion des membres de la cour de cassation, elle se justifie, à part tout autre motif, par les dispositions de l'article 90 de la Constitution, qui leur attribue la mission de juger les ministres mis en accusation par la Chambre des représentants. Ici encore, les magistrats pourraient être appelés à juger les actes d'un collègue, position toujours fâcheuse et qu'il faut éviter, même dans l'intérêt de la dignité et de la considération du corps auquel l'accusé appartient.

ARTICLE 87.

Aucun membre de la famille royale ne peut être ministre.

Sommaire.

372. Motifs et portée de la disposition.

COMMENTAIRE.

372. Les motifs et la portée de cette disposition ressortent clairement des termes du rapport fait au nom de la section centrale du Congrès. « On a craint », y lisons-nous, « de faire peser la responsabilité ministérielle sur les membres de la famille du chef de l'Etat... Les suites de cette responsabilité peuvent jeter la déconsidération sur le ministre qui l'encourt, et la déconsidération pourrait rejaillir sur le roi, si un membre de sa famille subissait les condamnations que cette responsabilité est susceptible d'entraîner... Quelques membres demandaient que la prohibition d'être ministre fût appliquée aux parents ou alliés du chef de l'Etat jusqu'au quatrième degré exclusivement. Il a paru à la section centrale qu'on ne devait pas établir une règle aussi mesquine, et qu'il était assez clair que les membres de la famille du chef de l'Etat, déclarés inhabiles à être ministres, étaient ceux qui avaient le droit éventuel de succéder à ses pouvoirs (1). »

ARTICLE 88.

Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre chambre que quand ils en sont membres.

(1) Iluytens, t. IV, p. 90.

Ils ont leur entrée dans chacune des chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Les chambres peuvent requérir la présence des ministres.

Sommaire.

- 373. Les membres des Chambres ne doivent pas être exclus des fonctions ministérielles.
- 374. Les ministres doivent avoir leur entrée, avec voix consultative, dans les deux Chambres, alors même qu'ils n'en sont pas membres.
- 375. Le droit de présenter des amendements ne doit pas être dénié aux ministres qui ne sont pas membres de l'une des Chambres.
- 376. Le droit d'entrée aux Chambres et celui d'y prendre la parole ne peuvent être déniés aux ministres d'État, membres du conseil.

COMMENTAIRE.

373. L'article 88 accorde expressément au roi la faculté de choisir ses ministres parmi les membres des deux Chambres. En fermant l'accès des fonctions ministérielles aux membres des assemblées législatives, on empêcherait le chef de l'Etat de choisir ses auxiliaires précisément parmi ceux que leurs concitoyens ont jugés dignes de remplir la plus haute magistrature de la nation. On offenserait la dignité du corps électoral en frappant d'exclusion des hommes d'autant plus dignes de la confiance du peuple, qu'ils ont su la mériter dans l'exercice de fonctions où il est difficile de la conserver. Il suffit de s'en rapporter à la sagesse du corps électoral, qui doit toujours être consulté lorsque ses mandataires sont nommés par le gouvernement à un emploi salarié (1).

En France, la première assemblée constituante avait interdit aux ministres l'entrée de l'enceinte législative. Elle avait même décrété, le 17 novembre 1789, qu'aucun de ses membres ne pourrait devenir ministre, ni pendant la durée de la session, ni même dans les deux années suivantes. C'était une exagération que Mirabeau avait repoussée avec son éloquence habituelle. « Je ne puis m'imaginer, dit-il, qu'un des moyens de salut public parmi nos voisins ne puisse être qu'une source de maux parmi nous; que nous ne puissions profiter des mêmes avantages que les communes anglaises retirent de la présence de leurs ministres; que cette présence ne fût parmi nous qu'un instrument de corruption ou une source de dé-

(1) Voy. les annotations sous l'article 36.

« fiance, tandis qu'elle permet au parlement d'Angleterre de
 « connaître à chaque instant les desseins de la cour, de faire
 « rendre compte aux agents de l'autorité, de les surveiller, de
 « les instruire, de comparer les moyens avec les projets et
 « d'établir cette marche uniforme qui triomphe de tous les
 « obstacles. »

37-1. Dans tous les cas, et alors même que les ministres ne sont pas membres du parlement, ils ont aujourd'hui le droit d'assister aux délibérations des Chambres. Comme chefs de l'administration générale, comme agents suprêmes du pouvoir exécutif, comme mandataires du roi, participant comme tels à l'exercice du pouvoir exécutif, il convient qu'ils soient entendus aussi souvent qu'ils le demandent. Puisque les Chambres sont appelées à surveiller et à contrôler les actes du pouvoir exécutif, il serait en même temps injuste et absurde de refuser aux représentants de ce pouvoir la faculté de se faire entendre devant leurs juges. Par contre, les Chambres ont, de leur côté, le droit de requérir la présence des ministres. Les intérêts du pays exigent qu'elles puissent toujours se prononcer en parfaite connaissance de cause. Le droit d'interpeller les dépositaires du pouvoir est l'une de leurs attributions les plus utiles et les plus nécessaires (1).

En accordant aux ministres l'entrée dans les deux Chambres, la Constitution ne distingue pas entre les séances publiques et les comités secrets. Le refus de les admettre au comité secret n'aurait produit aucun résultat. Une proposition faite en ce sens avait été rejetée par la section centrale du Congrès (2).

375. Il n'existe même aucune raison de refuser le droit d'amendement aux ministres qui ne sont pas membres de l'une des Chambres. L'article 88 leur enlève le droit de voter, mais ne leur interdit pas la faculté de discuter et de proposer. L'initiative existe incontestablement pour le roi, représenté par les ministres, comme elle existe pour les deux autres branches du pouvoir législatif. Si le roi, agissant par l'entremise d'un cabinet extra-parlementaire, était privé du droit de présenter des amendements, son initiative serait moins complète, moins efficace que celle des Chambres. A quoi d'ailleurs pourrait aboutir la dénégation de ce droit ? Le ministre réduit au silence retirerait le projet et en présenterait un autre renfermant son amen-

(1) On peut justement s'étonner qu'en Angleterre les ministres, membres de la Chambre des lords, n'aient pas entrée dans la Chambre des communes, et les ministres, membres de cette dernière assemblée, dans la Chambre haute.

(2) Huyttens, t. IV, p. 90.

dement. Il n'en résulterait que des retards toujours fâcheux et parfois très-nuisibles aux intérêts généraux (1).

376. Faut-il admettre que le droit d'entrée aux Chambres et celui d'y prendre la parole appartiennent également aux ministres d'Etat qui sont membres du conseil, mais qui n'ont pas la direction d'un département spécial?

On a soutenu que les seuls ministres auxquels s'applique l'article 88 sont les ministres à portefeuille. Les articles 63, 64 et 88, a-t-on dit, sont corrélatifs; c'est à raison de l'autorité et de la responsabilité des ministres que les Chambres peuvent requérir leur présence, et c'est aussi à raison de cette autorité et de cette responsabilité qu'ils ont le droit de prendre la parole devant la représentation nationale. On en a conclu que ce n'est pas des ministres d'Etat que s'occupe l'article 88; on prétend que cet article n'a en vue que les ministres qui se trouvent à la tête d'un département ministériel.

Deux fois, en 1835 et en 1871, la Chambre des représentants a repoussé ce système. Il n'est pas exact de dire que le ministre d'Etat, membre du conseil des ministres, échappe complètement à la responsabilité ministérielle; il est, au contraire, incontestablement responsable de toutes les mesures auxquelles il a concouru par son vote (2). L'article 88 ne distingue pas entre les divers membres du cabinet, entre ceux qui ont une responsabilité absolue et ceux qui n'ont qu'une responsabilité limitée; il est conçu en termes généraux, et les Chambres l'ont toujours interprété dans le sens le plus large. Sous l'administration du régent, M. Devaux; sous le règne de Léopold I^{er}, les comtes de Theux et de Mérode, nommés ministres d'Etat et membres du conseil, ont successivement siégé au banc ministériel et y ont pris la parole. C'est même le comte de Mérode qui, en qualité de ministre d'Etat, a contre-signé, présenté et défendu le projet de loi portant création de l'ordre de Léopold. A la vérité, MM. Devaux, de Theux et de Mérode étaient membres du parlement; mais ce n'était pas comme représentants de la nation, c'était comme ministres qu'ils siégeaient parmi leurs collègues et qu'ils prenaient la parole. S'ils avaient cessé d'être membres de la Chambre, ils n'en eussent pas moins conservé leurs titres et les droits qui y étaient attachés (3).

(1) Vandenpeereboom, *Du gouvernement représentatif en Belgique*, t. I, p. 101 et suiv.

(2) Voy., ci-dessus, p. 251.

(3) *Annales parlementaires, 1870-1871*, p. 35 et suiv.

ARTICLE 89.

En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité (1).

ARTICLE 90.

La chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées (2).

Sommaire.

377. Renvoi.

COMMENTAIRE.

377. Les règles concernant la responsabilité des ministres et leur mise en accusation ont été examinées sous les articles 63 et 64. On trouvera plus loin, sous l'article 134, les controverses relatives à l'autorité à laquelle il convient de confier le jugement.

ARTICLE 91.

Le roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la cour de cassation, que sur la demande de l'une des deux chambres.

(1) Voy. l'article 63 et les annotations.

(2) Voy. les articles 63 et 134.

Sommaire.

378. Motifs de la disposition.

379. La demande de l'une des Chambres est nécessaire, quand même le ministre a été condamné pour un fait étranger à sa responsabilité politique.

COMMENTAIRE.

378. Les motifs de cette disposition sont nettement indiqués dans le rapport fait au nom de la section centrale. Voici comment il s'exprime : « L'ordre du chef de l'Etat, fût-il même par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité. Il peut donc arriver qu'un ministre soit condamné, quoiqu'il n'ait agi que par l'ordre du chef de l'Etat, et dès lors le droit de faire grâce ne pouvait exister sans condition. La demande de la grâce du ministre doit émaner d'un corps qui inspire de la confiance à la nation (1). »

Puisque les ministres ne peuvent être condamnés qu'après avoir été mis en accusation par la Chambre des représentants, celle-ci doit inspirer une confiance entière lorsqu'elle sollicite la remise ou la commutation des peines qui leur ont été infligées. Le Congrès a cru toutefois devoir accorder la même faculté au Sénat, quoiqu'il ne participe pas à la mise en accusation des ministres. Du moment où le principe de l'élection directe était appliqué au choix des sénateurs, cette disposition ne pouvait offrir aucun danger.

379. L'article 91 est conçu en termes généraux. Aucune distinction n'est possible entre le cas où le ministre a été condamné comme auteur d'un délit de droit commun et celui où il a été puni comme coupable d'une infraction inhérente à ses fonctions ministérielles. « Les ministres, a dit M. Tesch, constituent le pouvoir exécutif, le pouvoir exécutif responsable, même quant à l'exercice du droit de grâce. Or, il est évident qu'un ministre condamné pour un crime ou un délit ordinaire a une certaine influence sur l'exercice du droit de grâce, bien que ce soit l'une des plus belles prérogatives de la couronne. Il en résulterait que le ministre condamné se ferait grâce à lui-même. C'est là précisément ce qu'on n'a pas voulu, et avec raison, même pour les crimes et les délits ordinaires (2). »

(1) Huytens, t. IV, p. 92.

(2) Séance du Sénat, du 12 juin 1863 (*Annales parlementaires*, 1864-1865, p. 447).

CHAPITRE III.

DU POUVOIR JUDICIAIRE.

Le Congrès national n'a pas commis l'erreur de considérer le pouvoir judiciaire comme une branche de l'administration générale confiée au pouvoir exécutif. Il l'a élevé au rang de pouvoir constitutionnel ; il en a fait l'une des trois grandes divisions de la souveraineté nationale.

L'indépendance absolue du pouvoir judiciaire, dans la sphère de ses attributions constitutionnelles, est l'un des résultats les plus importants et les plus féconds de la révolution de Septembre.

L'assemblée constituante de 1789 ne s'était pas contentée d'anéantir ces justices féodales où le maître de la terre était le maître de l'homme, où le droit de juger se transmettait par legs ou par fidéicommiss. Elle avait proclamé le grand principe de la séparation du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire. La loi des 16-24 août 1790 portait, en termes formels : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives (1). » La Constitution de 1791 statuait que le pouvoir judiciaire ne pourrait, en aucun cas, être exercé par le corps législatif, ni par le roi (2).

On croit, au premier abord, que le législateur, en proclamant ces maximes, avait pour but de garantir l'indépendance complète de la magistrature. Mais la loi que nous venons de citer, après avoir élevé une barrière entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires, s'était empressée

(1) Tit. II, art. 43.

(2) Tit. III, chap. V, art. 1^{er}.

d'ajouter « que les juges ne pourraient, à peine de forfaiture, « troubler, de quelque manière que ce fût, les opérations des « corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs « pour raison de leurs fonctions (1) ». C'était un premier pas dans une voie dangereuse, que la loi des 7-14 octobre 1790 vint considérablement élargir, en accordant au roi, chef du pouvoir exécutif, le droit de prononcer souverainement sur les conflits d'attributions. « Les réclamations d'incompétence à « l'égard des corps administratifs, disait-elle, ne sont, en « aucun cas, du ressort des tribunaux; elles seront portées au « roi, chef de l'administration générale. » Elle se contentait d'autoriser les plaintes au corps législatif contre les ministres qui auraient fait rendre une décision contraire aux lois (2).

Ainsi, dans toutes les questions où les corps administratifs se trouvaient en présence des tribunaux, ceux-ci étaient tenus de se conformer humblement aux ordres ministériels.

Le même système, avec quelques modifications peu importantes, fut maintenu dans la législation postérieure.

L'article 202 de la Constitution de l'an III porte que les fonctions judiciaires ne peuvent être exercées ni par le corps législatif, ni par le pouvoir exécutif; l'article 204 ajoute que nul ne peut être distrait des juges que la loi lui assigne, par aucune commission, ni par d'autres attributions que celles qui sont déterminées par une loi antérieure. Mais sous ce régime, comme sous l'empire des lois précédentes, le jugement des conflits d'attributions était réservé aux chefs du pouvoir administratif. « En cas de conflits d'attributions entre les autorités « administratives et judiciaires, » dit l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, « il sera sursis jusqu'à décision du ministre, « confirmée par le directoire exécutif. » Or, dans la classe des affaires administratives, on avait rangé toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agents immédiats, sous sa surveillance et avec les fonds du trésor public, ainsi que toutes réclamations ou demandes de paiement auxquelles ces opérations peuvent donner lieu!

Sous la Constitution de l'an VIII, la suprématie que ces dispositions attribuaient indirectement au pouvoir exécutif fut encore trouvée trop faible. La nation française, si longtemps déchirée par les luttes intestines, éprouvait alors un besoin impérieux de resserrer et de multiplier les liens du pouvoir ;

(1) Tit. II, art. 13.

(2) Article 3.

les idées de force administrative et de centralisation puissante étaient à l'ordre du jour. L'article 52 de la Constitution s'était, il est vrai, contenté de placer au nombre des attributions du conseil d'État la mission de *résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative*; mais cet article fut largement interprété, dans l'intérêt du pouvoir exécutif, par l'arrêté des consuls du 5 nivôse an VIII, dont l'article 11 portait : « Le conseil d'État *développe le sens des lois*, sur le renvoi qui lui est fait, par les consuls, des questions qui leur ont été présentées. — Il prononce, d'après un semblable renvoi : 1° sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres. » Faisant un pas de plus, la loi du 28 pluviôse an VIII chargea les conseils de préfecture de prononcer sur les difficultés qui pourraient s'élever entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics, sur les réclamations des particuliers qui se plaindraient d'avoir été lésés par les entrepreneurs, sur les demandes d'indemnité à raison de terrains pris ou fouillés pour l'exécution de travaux publics, sur les contestations qui peuvent s'élever en matière de grande voirie, et enfin « sur le contentieux des domaines nationaux ».

L'arrêté des consuls du 13 brumaire an X vint compléter ce système. Chaque préfet fut investi du droit d'entraver à son gré la marche de l'administration judiciaire. Il lui suffisait d'élever un conflit et de requérir le renvoi de la cause au ministre de la justice qui, lui-même, agissait sous les ordres immédiats du pouvoir central.

Il est inutile de faire observer que cette jurisprudence fut rigoureusement suivie sous le règne de Napoléon I^{er}. Par son conseil d'État, par ses préfets, par les nombreux agents disséminés sur le territoire de son vaste empire, il décidait seul de toutes les contestations qui, directement ou indirectement, pouvaient entraver la marche de l'administration générale.

En 1815, la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas parut destinée à ouvrir une ère nouvelle. Suivant son article 165, les contestations ayant pour objet la propriété ou les droits qui en dérivent, les créances et les droits civils, étaient exclusivement du ressort des tribunaux.

Le gouvernement de Guillaume I^{er} commença par appliquer loyalement cette règle constitutionnelle. Un arrêté royal du 5 mai 1816 porte, en son article 1^{er} : « Les autorités administratives ne pourront plus élever de conflits d'attributions,

« pour arrêter ou embarrasser le cours ordinaire de la justice. » Le pouvoir législatif, par une loi du 16 juin 1816, rendit hommage au même principe, en annulant les conflits d'attributions que les autorités administratives avaient élevés en vertu des lois françaises. Le retour des usurpations et des abus qui avaient caractérisé le régime impérial semblait désormais impossible (1).

Malheureusement, un nouveau grief vint bientôt humilier la magistrature et alarmer la nation. Répudiant sa politique antérieure et méconnaissant ouvertement les prescriptions de la Loi fondamentale, Guillaume I^{er} prit le célèbre arrêté du 5 octobre 1822, destiné à régler désormais les conflits d'attributions entre les autorités judiciaires et les autorités administratives. Chaque fois que le pouvoir exécutif y était intéressé, les gouverneurs de province étaient autorisés à intervenir dans les contestations judiciaires et à déclarer que « la connaissance

(1) Il est, en effet, incontestable que le gouvernement des Pays-Bas avait alors complètement renoncé aux errements du système français. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un coup d'œil sur les considérants et les trois premiers articles de la loi du 16 juin 1816. « Nous Guillaume, etc. Ayant pris en considération que certaines contestations sur la propriété et les droits qui en dérivent, sur des créances ou sur des droits civils qui, d'après les dispositions de la Loi fondamentale, sont de la compétence du pouvoir judiciaire, étaient soumises par les lois françaises à l'examen et à la décision des autorités administratives, et qu'il convient d'établir quelques règles sur la manière de les transférer aux tribunaux..., Avons statué comme nous statuons par les présentes. — Art. 1^{er}. Les conflits d'attribution élevés par les autorités administratives d'après les dispositions des lois françaises, dans des contestations sur la propriété, sur des créances ou sur des droits civils, et au sujet desquels aucune décision n'est encore intervenue, sont, pour autant que de besoin, déclarés nuls et comme non avenus. — Art. 2. Celles des susdites causes qui sont actuellement pendantes devant les conseils de préfecture ou d'intendance et qui, d'après la Loi fondamentale, sont remises à la décision du pouvoir judiciaire, pourront être portées par l'une des parties devant le juge de première instance, au moyen d'une simple citation, et ce dans l'état où elles se trouvent. Les causes dont l'instruction n'est pas achevée seront continuées par écrit, conformément aux dispositions de la 1^{re} partie, II^e livre, titre VI du code de procédure civile. Dans le cas cependant où ces causes seraient de la compétence des justices de paix, elles y seront terminées de la manière prescrite au même code pour les justices de paix. Il pourra être interjeté appel des jugements de toutes les causes mentionnées au présent article, quelle que soit la valeur de l'objet. — Art. 3. Les causes déjà jugées en première instance, et pour lesquelles il a été ou il pourrait avoir été interjeté appel au conseil d'État, pourront être portées de même, par une des parties intéressées, devant celle des cours supérieures dans le ressort de laquelle le jugement en première instance a été rendu. — Art. 4. En attendant que la haute cour soit établie, celles des susdites causes relatives au droit de propriété, à des créances ou à des droits civils qui, aux termes de l'article 179 de la Loi fondamentale, seraient de la compétence de ladite haute cour, seront portées devant la cour supérieure dans le ressort de laquelle habite le demandeur, ou, s'il y a plusieurs demandeurs qui habitent dans des ressorts différents, devant une cour supérieure quelconque à leur choix; le tout sans préjudice de ce qui a été provisoirement statué par la loi du 4 janvier 1814. art. 7, pour les provinces septentrionales, au sujet de la compétence de la haute cour pour les affaires de finances et maritimes. — Art. 5. Pour autant que les écritures, mémoires et pièces qui se rapportent aux causes dont il a été fait mention ci-dessus, ne se trouvent point déposés chez les gouverneurs des provinces respectives, ils leur seront adressés sans délai, afin de les remettre, sur récépissés, aux parties intéressées. »

« n'en pouvait appartenir aux cours et aux tribunaux de justice ». Nos gouverneurs, disait le roi, prendront cette résolution « lorsqu'il sera parvenu à leur connaissance que des administrations ou des administrateurs sont cités devant les tribunaux, du chef de leurs faits ou actes administratifs, ou que la légalité et la validité de leurs actes et faits administratifs sont portées à la connaissance et décision des tribunaux, ou que ceux-ci prennent connaissance de contestations qui, d'après les lois du royaume ou nos règlements d'administration publique, sont dans les attributions de l'autorité administrative. » Le procureur du roi, à la réception de la déclaration du gouverneur, requérait, par écrit, que les pièces lui fussent remises, « pour en être référé au roi et » statué par lui ce qui au cas paraîtrait appartenir. » Il concluait, par le même réquisitoire, à ce que les juges eussent à s'abstenir, jusqu'à la décision royale, de prendre connaissance de la contestation.

Le roi s'était ainsi attribué à lui-même la décision des conflits. « Il est vrai que ces conflits n'avaient plus la même portée que sous l'Empire. Mais ils n'en restèrent pas moins une sorte d'interdit jeté sur l'autorité judiciaire. Celle-ci devait s'abstenir, tant que le conflit n'était pas levé... Les droits des citoyens se trouvaient donc sans garantie réelle ; car, d'un côté, on répudiait la responsabilité ministérielle, et, de l'autre, indépendamment des dangers d'un système dont l'application mettait l'inviolabilité royale en contact avec des intérêts privés, les justiciables se trouvaient dépourvus de la garantie des formes judiciaires, si propres à assurer le triomphe de la vérité (1). »

Tel était l'état de la législation lorsque le Congrès national fut appelé à déterminer les attributions de la magistrature. Tous ses membres étaient convaincus de l'urgence de restituer au pouvoir judiciaire toutes ses prérogatives naturelles, en faisant disparaître les empiétements de la puissance administrative. *Nous devons chercher à constituer le pouvoir judiciaire sur des bases solides*, disait M. Raikem, rapporteur de la section centrale (2). « La Constitution de l'an VIII, ajoutait-il, sans l'énoncer formellement, regardait l'ordre judiciaire comme une branche du pouvoir administratif, et, dans la réalité, elle ne reconnaissait que deux pouvoirs dans l'État. C'était

(1) Discours prononcé par M. Raikem, procureur général, à l'audience de rentrée de la cour de Liège, le 16 octobre 1843.

(2) Huytens, t. IV, p. 95.

« un moyen d'asservir les tribunaux, et l'expérience nous a fait voir combien il était facile d'en abuser (1). »

Ainsi que nous l'avons déjà dit, les intérêts les plus importants du corps social exigent que l'autorité judiciaire soit élevée au rang de pouvoir constitutionnel jouissant, comme tel, dans le cercle de ses attributions, d'une indépendance et d'une liberté absolues.

Tel est le but que le législateur constituant s'est proposé d'atteindre en votant les articles que nous allons examiner.

Il abordait ici l'une des parties les plus épineuses de la redoutable tâche que le pays avait confiée à ses lumières et à son patriotisme. « Administrer la justice sociale, dit Rossi, « établir la chose jugée, ce n'est rien moins que consolider les fondements mêmes de la société, les fondements de l'ordre social... C'est la base fondamentale de l'édifice. Otez de ce monde la justice humaine, enlevez l'autorité de la chose jugée, il n'y a plus de société possible (2). »

ARTICLE 92.

Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

ARTICLE 93.

Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Sommaire.

- 380. Objet des articles 92 et 93.
- 381. Définition des droits civils et des droits politiques.
- 382. A l'égard des contestations ayant pour objet des droits civils, la compétence des tribunaux est absolue. — Exception admise à l'égard des droits politiques.
- 383. Malgré la généralité de leurs termes, les articles 92 et 93 doivent être interprétés et appliqués de manière à ne pas porter atteinte à l'indépendance du pouvoir exécutif.
- 384. Règles générales sur les attributions respectives du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire.

(1) Huyttens, t. IV, p. 68.

(2) *Cours de droit constitutionnel*, t. II, p. 86.

385. Dans le doute, il faut se prononcer en faveur de la compétence des tribunaux.
- 386-390. Indication des principales décisions judiciaires concernant les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif.
- 391-394. Autres exemples.
395. Respect des tribunaux pour les prérogatives constitutionnelles de l'autorité communale.
396. Respect des tribunaux pour les prérogatives constitutionnelles de l'autorité provinciale.
- 397-403. Indication des principales espèces où les tribunaux ont rejeté l'exception d'incompétence basée sur de prétendues prérogatives du pouvoir exécutif.
404. Les articles 92 et 93 n'ont pas privé l'autorité administrative du droit de vider les contestations relatives à l'assiette et à la répartition des impôts.

COMMENTAIRE.

380. Les articles 92 et 93, dont le premier est la reproduction de l'article 165 de la Loi fondamentale des Pays-Bas, ont restitué au pouvoir judiciaire toutes les attributions inhérentes à sa nature. Dorénavant les tribunaux sont seuls compétents pour statuer sur toutes les contestations qui ont pour objet des *droits civils et politiques*, sauf, quant à ces derniers, les exceptions établies par la loi.

381. Les droits civils sont les droits des personnes reconnues par la loi nationale; ils dérivent de la nature de l'homme et de ses rapports avec les choses, comme conséquence des règles du juste et de l'injuste relatives aux personnes. Ils sont essentiellement distincts des droits politiques. Ceux-ci, considérés dans leur origine, sont les droits en vertu et par l'exercice desquels une nation agit et use de sa souveraineté. Considérés dans leur sujet final, dans les individus, ils constituent les droits des citoyens à l'effet d'élire, de nommer, d'appeler, d'être élu, nommé, appelé aux charges de la puissance publique, de conférer et d'exercer le pouvoir attaché à ces charges (1).

(1) Nous empruntons ces définitions à M. N.-J. Leclercq, *Un chapitre du droit constitutionnel des Belges*, 1^{re} étude, p. 5 et suiv. (Extrait des t. XXVII et XXXI des *Memoires in-4°* de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts (1852).

M. Giron donne la définition suivante, qui nous semble moins rigoureusement exacte : « Les droits civils sont ceux qui appartiennent soit à l'État, soit aux particuliers dans leur intérêt privé. Ils se distinguent des droits politiques en ce que ceux-ci appartiennent soit à l'État, soit aux particuliers, dans un intérêt qui leur est commun et qui forme la base de leurs rapports politiques ou gouvernementaux. » *Du Contentieux administratif en Belgique*, p. 49. M. Tielemans (*Répertoire de droit administratif*, t. VI, p. 419) dit que « les droits politiques sont ceux qui ont pour objet le gouvernement de la société et les rapports qui dérivent de ce gouvernement entre la société elle-même, considérée comme corps politique, et les individus considérés comme membres de cette société.

C'est en se plaçant à ce dernier point de vue que le législateur constituant a considéré les droits politiques en formulant le texte de l'article 93.

382. En ce qui concerne les droits civils, la compétence des tribunaux est générale et absolue. Le législateur lui-même n'a pas le droit de déroger à la règle consacrée par l'article 92. La rédaction primitive comprenait les articles 92 et 93 dans la formule suivante : « Toutes les contestations qui ont pour objet des droits politiques et civils sont de la compétence des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. » La section centrale du Congrès modifia cette rédaction, parce qu'elle voulait attribuer exclusivement aux tribunaux les contestations qui ont pour objet des droits civils, et ne permettre d'établir des exceptions que pour les contestations relatives aux droits politiques (1). Ces derniers, en effet, n'appartiennent pas aux individus d'une manière absolue ; ils appartiennent à la nation et ne se transmettent à l'individu que comme membre de la nation. Leur possession est essentiellement subordonnée aux lois d'ordre public et d'intérêt général. Ils tiennent trop directement à l'action gouvernementale pour que les difficultés qui surgissent à l'occasion de leur exercice puissent toujours être déferées aux tribunaux.

383. Il faut toutefois s'abstenir de donner aux articles 92 et 93 une interprétation tellement étendue, qu'elle aurait pour effet d'asservir le pouvoir exécutif et de transporter l'administration du pays dans les tribunaux. A côté de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le législateur constituant a placé et consacré l'indépendance du pouvoir exécutif. Les tribunaux n'ont pas le droit d'annuler les actes que la Constitution et les lois ont abandonnés à l'appréciation souveraine d'un autre pouvoir. L'article 107, dont les termes et la portée seront expliqués plus loin, leur permet seulement de ne pas tenir compte des arrêtés et des règlements illégaux dont on leur demande l'application. Admettre une interprétation différente, étendre la compétence des tribunaux au delà de ces bornes, les constituer appréciateurs souverains de tous les actes du pouvoir exécutif, ce serait proclamer l'omnipotence de la magistrature et l'asservissement de l'administration nationale ; ce serait méconnaître les droits et anéantir l'indépendance de l'un des trois grands pouvoirs constitutionnels. Ainsi que l'a très-bien dit M. Leclercq, « dans les limites de son principe, mais non au delà, chacun des

(1) Huyttens, t. IV, p. 95.

« trois pouvoirs est souverain, et les deux autres lui sont sou-
 « mis, ainsi le pouvoir législatif, en tant qu'il applique le droit
 « par voie de formule générale, le pouvoir judiciaire, en tant
 « qu'il l'applique par voie de formule particulière, le pouvoir
 « exécutif, en tant qu'il le fait entrer dans la vie de la société
 « et de ses membres. *Ce que chacun d'eux fait dans ces limites*
 « *est présumé la vérité, est réputé conforme au droit et ne*
 « *peut avoir, sous ce rapport, à subir le contrôle des deux*
 « *autres; ceux-ci doivent tenir ses actes pour vrais, pour con-*
 « *formes au droit et les respecter, s'y soumettre à ce titre. Une*
 « *disposition expresse de la Constitution pourrait seule en dis-*
 « *penser, en apportant exception à ces conséquences du prin-*
 « *cipe d'action de chacun et de l'indépendance souveraine qui*
 « *s'y attache (1). »*

381. Mais quels sont les principes qui doivent guider les tribunaux, dans la recherche de la ligne de démarcation qui sépare le pouvoir administratif du pouvoir judiciaire? D'après quelles maximes de droit et d'équité faut-il déterminer et fixer les limites de leur compétence respective?

Il est difficile, sinon impossible, de formuler une règle générale, applicable à tous les cas où les deux pouvoirs se rencontrent dans l'accomplissement de leur mission sociale. L'étude approfondie du système constitutionnel, la connaissance exacte des attributions respectives des divers pouvoirs, l'examen consciencieux du caractère intime de l'acte qui fait l'objet de la contestation, peuvent seuls guider le magistrat et le juriconsulte dans l'application des principes généraux aux cas particuliers.

Un savant magistrat belge nous semble avoir parfaitement résumé les enseignements de la doctrine et de la jurisprudence.

« Aux termes des articles 92 et 93 de la Constitution, dit
 « M. de Cuyper, c'est au pouvoir judiciaire qu'il appartient de
 « statuer sur toutes les contestations qui ont pour objet des
 « droits civils et même des droits politiques, sauf, en ce qui
 « concerne ces derniers, les exceptions établies par la loi.
 « Aux termes de l'article 29, c'est au roi qu'appartient le pou-
 « voir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution; d'après
 « l'article 67, le roi fait les règlements et arrêtés nécessaires
 « pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre
 « les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Cette
 « puissance exécutive, qui appartient au chef de l'Etat, n'est

(1) Leclercq, *Mémoires* cités, 1^{re} étude, p. 34.

« autre chose que l'administration de l'Etat, conformément aux lois ; c'est le pouvoir administratif dans le sens le plus étendu. Le roi l'exerce par des agents disséminés dans les diverses branches d'administration et responsables de leurs actes envers l'autorité dont ils tiennent leur mission... Des règlements, des arrêtés ou des lois établissent les rapports de ces agents soit entre eux, soit avec l'administration centrale, soit avec les citoyens... Tout ce qui concerne l'exécution de ces règlements appartient, par une suite nécessaire, au pouvoir administratif qui, nécessairement aussi, doit avoir le droit incontestable, sous la responsabilité que lui impose la Constitution, d'écarter tous les obstacles qui s'opposent à l'exécution de ses ordonnances, en statuant sur les oppositions et les réclamations auxquelles ces ordonnances peuvent donner lieu. C'est ce qui fait dire à M. le président Henrion de Pansey, qui a si judicieusement résumé les principes en cette matière : « Pourvoir par des ordonnances à l'exécution des lois, à la sûreté de l'Etat, au maintien de l'ordre public, aux différents besoins de la société, c'est administrer ; statuer par des décisions sur les réclamations auxquelles ces ordonnances peuvent donner lieu et sur les oppositions que des particuliers se croiraient en droit de former à leur exécution, c'est encore administrer. » En effet, s'il est impossible d'administrer, sans statuer sur les oppositions que peut rencontrer l'action administrative, force est bien d'abandonner au pouvoir chargé d'administrer le droit de statuer sur ces oppositions. On ne pourrait en abandonner la décision aux tribunaux sans détruire l'indépendance de l'administration, et sans détruire par là même sa responsabilité... Il ne peut donc rester le moindre doute qu'en principe le droit d'assurer l'exécution des lois par des ordonnances émanées, soit directement du roi, soit des agents du pouvoir exécutif, n'emporte aussi le droit de statuer sur les difficultés et les contestations que l'exécution de ces ordonnances peut rencontrer. Cependant il est une espèce de contestations qui, à raison de leur importance, ont été soustraites à la décision de l'administration. L'action de l'administration n'a et ne peut avoir pour objet que l'intérêt collectif de la société : elle ne peut atteindre ni régir les droits individuels, garantis par la loi aux citoyens ; et précisément parce que la première condition de tout ordre social est l'inviolabilité des droits individuels, le législateur a placé le maintien de ces droits sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire. Mais ne perdons pas de vue

« qu'il n'y a de droits individuels, civils et politiques, que ceux
 « qui résultent de lois ou d'arrêtés portés dans un intérêt in-
 « dividuel, et que les lois qui n'ont pour objet que l'administra-
 « tion de l'Etat, qui ont exclusivement en vue l'intérêt général,
 « sans égard à l'intérêt individuel, ne peuvent faire naître des
 « droits civils ou des droits politiques dont les tribunaux puis-
 « sent connaître. Tels nous paraissent être les principes qui
 « établissent la ligne de démarcation entre le pouvoir admi-
 « nistratif et le pouvoir judiciaire, dont la mission se borne à
 « statuer sur toutes les contestations qui ont pour objet des
 « droits civils et politiques, résultant des lois portées dans
 « l'intérêt individuel des citoyens (1). »

385. Lorsqu'il s'agit de résoudre des questions de compétence constitutionnelle, il faut, comme nous l'avons déjà dit, rechercher tous les éléments de l'acte qui a fait surgir le litige, fixer ses caractères, se pénétrer de sa nature, examiner, en un mot, si par son essence il appartient au pouvoir judiciaire ou à l'autorité administrative. On peut ajouter que si, nonobstant cet examen, on se trouve en présence d'un doute sérieux, il convient de se prononcer en faveur de la compétence des tribunaux. Le langage du rapporteur de la section centrale du Congrès atteste, à l'évidence, que l'assemblée constituante voulait avant tout restreindre l'action administrative et restituer au pouvoir judiciaire la plénitude de ses droits, par l'anéantissement de toutes les usurpations dont le pouvoir exécutif s'était rendu coupable sous le régime néerlandais.

386. Afin de faire mieux saisir la véritable portée des articles 92 et 93, nous indiquerons les principaux cas où les tribunaux ont proclamé leur incompétence par égard pour les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif.

Une de ces décisions reconnaît que l'ordre d'arrestation d'un étranger, donné, au nom du gouvernement, par l'administrateur de la sûreté publique, rentre dans la catégorie des mesures administratives qui sont du domaine du pouvoir exécutif et s'accomplissent sous sa responsabilité. Le pouvoir judiciaire n'a pas le droit de s'opposer à l'exécution de cet ordre; il ne pourrait le faire, sans s'immiscer, par voie de commandement, dans le cercle des attributions d'un autre pouvoir constitutionnel (2).

387. Par les mêmes motifs, le pouvoir judiciaire ne peut infirmer l'ordre d'expulsion d'un étranger, donné, au nom du

(1) Réquisitoire du 25 juin 1844.

(2) Bruxelles (référé) 29 août 1874; *Pasicrisie*, p. 313.

pouvoir exécutif, par l'administrateur de la sûreté publique. Ici encore, son intervention constituerait un acte de suprématie d'un pouvoir constitutionnel sur l'autre, une invasion, par voie de commandement, de l'un de ces pouvoirs dans le cercle des attributions de l'autre (1).

388. La même jurisprudence a prévalu en matière d'extradition. Les tribunaux ne peuvent examiner la légalité de l'arrestation de l'accusé ou du condamné que le gouvernement a consenti à livrer à une puissance étrangère, après avoir pris l'avis de la chambre des mises en accusation. La loi limite ici l'intervention du pouvoir judiciaire à l'émission d'un simple avis. C'est au pouvoir exécutif, sous la garantie de la responsabilité ministérielle, qu'il appartient de statuer sur les demandes faites par les puissances étrangères en vertu des traités (2).

389. Le pouvoir judiciaire est encore incompétent pour statuer sur une demande de mise en liberté formée par un militaire étranger soumis à l'internement. Il appartient essentiellement au pouvoir exécutif de prescrire les mesures militaires que réclame le respect de la neutralité belge. L'arrestation et l'internement de soldats appartenant à une armée belligérante sont des actes accomplis par le pouvoir exécutif en vertu de sa mission constitutionnelle et sous sa responsabilité politique. Les tribunaux ne sauraient entraver l'exécution d'ordres destinés à garantir l'exécution des traités qui consacrent l'indépendance et la neutralité du pays (3).

390. Les tribunaux ne peuvent pas même connaître de la nullité d'une saisie, faite par ordre de l'autorité, sur la personne d'un prisonnier de guerre retournant dans ses foyers en vertu d'un cartel d'échange, quand les ministres soutiennent qu'ils ont agi par mesure de gouvernement, dans l'intérêt de la sûreté de l'Etat (4).

391. Parmi les autres déclarations d'incompétence motivées par le respect dû aux prérogatives essentielles du pouvoir exécutif, les décisions qui suivent méritent une attention spéciale.

Les tribunaux ne sont pas compétents pour statuer sur la composition d'un corps administratif; spécialement, ils ne peu-

(1) Cour de Bruxelles, 14 août 1843, 26 avril 1834.

(2) Cass. Bruxelles, 4 janvier 1858; *Pasicrisie*, p. 88. Cour de Bruxelles, 26 avril 1834. — Voy. ci-après les annotations sous l'article 123.

(3) Haute cour militaire, 14 février 1871; Cass. Bruxelles, 4 juillet 1872; *Pasicrisie*, p. 399. Loi du 4 avril 1839. Traité du 19 avril 1839. Loi du 30 septembre 1870.

(4) Cour de Gand, 21 avril 1834.

vent dénier la qualité de membre d'un conseil de fabrique d'église à celui qui a été investi de ces fonctions par l'autorité administrative. Les articles 92 et 93 de la Constitution, en déférant aux tribunaux la connaissance des contestations qui ont pour objet des droits civils ou politiques, n'ont pas eu pour but de leur attribuer le pouvoir de statuer, d'une manière absolue, sur toutes les contestations qui naîtraient de l'application des lois d'intérêt général et de l'exécution des actes de l'autorité publique ; ces articles, au contraire, ne concernent que les contestations relatives aux droits des citoyens, dérivant de lois portées directement dans leur intérêt et étant des droits civils ou politiques proprement dits. Les conseils de fabrique institués par le décret du 30 décembre 1809, en tant qu'ils administrent, les gouverneurs de province, les évêques et les membres du conseil, en tant qu'ils concourent à la formation ou au renouvellement de ces corps administratifs, ne sont que des agents du gouvernement, et leurs actes des actes d'administration, soumis comme tels à la surveillance et au contrôle du gouvernement (1).

392. Les tribunaux sont tout aussi incompétents pour décider à quelle autorité publique doit être attribuée l'administration des biens donnés pour un service public. Le pouvoir administratif a seul compétence pour désigner cette autorité. L'article 107 doit être combiné avec les articles 92 et 93, qui ne soumettent à l'appréciation des tribunaux que les contestations qui ont pour objet des droits civils ou politiques (2).

393. Dans une autre sphère de la législation, le pouvoir judiciaire est incompétent pour statuer sur les demandes en suppression d'établissements industriels, autorisés en vertu de

(1) Cass. Bruxelles, 15 mai 1840; *Bulletin*, p. 346; cour de Bruxelles, 18 mars 1834. — Loi du 18 germinal an x; décret du 30 décembre 1809. — Comp. même cour, 17 décembre 1808; *Pasicrisie*, 1869, p. 74.

C'est par application des mêmes principes que la cour de cassation a jugé qu'on n'est pas recevable à critiquer devant les tribunaux la décision administrative qui augmente le nombre des bourses d'études créées par une fondation. Ces fondations de bourses sont des établissements d'utilité publique, placés sous la tutelle du gouvernement, qui leur donne l'existence légale. Elles demeurent soumises aux mesures qu'il croit devoir prescrire pour leur administration et pour atteindre le but même de la fondation. Les moyens d'atteindre ce but, selon les circonstances et dans un intérêt d'ordre public, appartiennent donc entièrement à l'autorité administrative et ne peuvent être soumis à l'appréciation de l'autorité judiciaire, qui ne peut prescrire les mesures que réclame l'intérêt général. (Arrêt du 16 juillet 1846; *Pasicrisie*, 1847, p. 380.)

Voy. encore cour de Liège, 6 mars 1867, au sujet de la composition et des droits des commissions administratives des hospices civils.

(2) Cour d'appel de Bruxelles, 26 juillet 1875; *Pasicrisie*, 1876, II, p. 198. Voy., dans le même sens, Bruxelles, 6 janvier 1875, Gand, 11 novembre 1869. Cass., Bruxelles, 29 mai 1843, 16 juillet 1869.

la loi du 21 avril 1810 sur les mines. Un tel établissement est d'intérêt général au même titre que les mines auxquelles il se rattache. Toute contestation à ce sujet fait nécessairement surgir une question d'intérêt public dans ses rapports avec les intérêts privés. L'industrie et le commerce du pays se trouvent directement en cause. Les particuliers ont incontestablement le droit d'exiger la réparation du dommage causé par l'exploitation; mais ils ne peuvent, sous aucun prétexte, demander aux tribunaux d'interdire l'exploitation même (1).

394. Le pouvoir judiciaire est également sans qualité pour apprécier la conduite du commandant d'armes qui s'oppose à ce qu'un huissier, chargé par ordonnance de justice d'opérer une saisie, pénètre dans l'intérieur d'un bâtiment militaire. La défense de pénétrer dans ces bâtiments, hors le cas de flagrant délit, se trouve nettement formulée dans les lois qui régissent la matière; cette défense est absolue et s'applique même aux officiers de police judiciaire. Un ordre donné en ce sens rentre dans les attributions du département de la guerre, et les juges ne sauraient l'annuler sans se rendre coupables d'usurpation du domaine du pouvoir exécutif. Celui-ci a le droit d'agir librement dans sa sphère, et ses actes ne peuvent être infirmés ni contrôlés par un autre pouvoir. En cas d'abus, la responsabilité ministérielle est le seul remède (2).

395. Les tribunaux n'ont pas été moins attentifs à faire respecter les prérogatives constitutionnelles de l'autorité communale. Ils ont notamment jugé que, dans le cas où une ordonnance a été portée par un bourgmestre, en vertu des pouvoirs qu'il possède comme chef de l'administration locale, il n'appartient pas au pouvoir judiciaire d'en contrôler le mérite et l'opportunité. Ainsi un bourgmestre qui, en présence d'une épidémie régnante, ordonne la fermeture de maisons dont l'état de débâtement, de malpropreté et d'humidité est de nature à compromettre la salubrité publique, ne peut être attrait en justice, du chef de cet acte administratif, par les propriétaires qui s'en prétendent lésés. Une telle ordonnance est prise en vertu des pouvoirs formellement attribués au chef de l'administration communale par l'article 90 de la loi communale, modifié par la loi du 30 juin 1842 (3).

(1) Cass. Bruxelles, 25 mai 1850, *Pasicrisie*, 1851, p. 7.

(2) Liège, 13 janvier 1864; *Pasicrisie*, 1865, p. 349; art. 4, tit. IV. art. 14, 45, 46, tit. III, de la loi du 8 juillet 1791; décret du 24 décembre 1811; loi des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III, publiées en Belgique par les arrêtés des 2 et 19 frimaire an IV.

(3) Cour de Bruxelles, 25 avril 1868, *Pasicrisie*, 1869, p. 355.

Il a encore été jugé que le pouvoir judiciaire est incompétent pour contrôler le fondement

396. Les droits des autorités provinciales ont été, de leur côté, scrupuleusement respectés. Pour ne citer qu'un exemple, les tribunaux ont constamment déclaré obligatoires les décisions de ces autorités relatives à l'établissement de moulins et d'usines sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Ils n'ont pas hésité à déclarer que les députations permanentes des conseils provinciaux, en autorisant l'érection d'une usine, ont le droit de prescrire la construction d'un canal de dérivation, et que les tribunaux sont incompétents pour connaître des demandes des propriétaires riverains qui réclament la suppression de ce canal et des ouvrages destinés à y conduire les eaux. La police et le règlement des cours d'eau non navigables ni flottables rentrent, en effet, essentiellement dans les attributions des autorités provinciales. C'est à elles qu'il appartient d'autoriser l'établissement d'usines et de moulins, de régler la hauteur des eaux et d'indiquer les moyens d'opérer leur dérivation. Les propriétaires riverains n'ont que le droit d'exiger la réparation du dommage qui leur a été causé (1).

397. A la suite de toutes ces déclarations d'incompétence, nous citerons, pour compléter notre exposé, quelques espèces où les tribunaux ont statué sur le fond de la contestation, malgré l'exception d'incompétence opposée par l'un des plaideurs.

Il a été jugé, à bon droit, que l'action d'un adjudicataire contre une commune, en paiement de travaux exécutés pour elle, appartient aujourd'hui à la compétence des tribunaux ordinaires. Les communes ne peuvent plus invoquer la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribuait à la compétence administrative la solution des difficultés de cette espèce. Il s'agit ici d'un droit purement civil rentrant dans les prévisions de l'article 92 de la Constitution. La commune ne pourrait pas même, pour s'affranchir de la juridiction ordinaire, invoquer une clause du cahier des charges soumettant les difficultés relatives à l'adjudication au jugement, sans appel, de la députation permanente du conseil provincial. On ne peut, par des conventions particu-

d'un acte du collège des bourgmestre et échevins qui a ordonné l'inscription d'office d'une femme sur les registres des filles publiques, comme se livrant notoirement à la prostitution. Le droit de surveillance que la loi attribue au collège des bourgmestre et échevins implique nécessairement le droit de décider, suivant les circonstances, quels sont les lieux et les personnes qu'il faut soumettre à la surveillance. Les tribunaux ne peuvent arrêter ou paralyser les effets des actes de l'administration publique. Cass. Bruxelles, 14 mai et 24 octobre 1866, *Pasicrisie*, 1867, p. 20, et 1866, p. 292.

(1) Cass., 9 juillet 1846, 6 juin 1834 ; loi du 12 août 1790 ; art. 16, tit. II, de la loi du 28 septembre 1791 ; arrêtés royaux des 28 août 1820 et 31 janvier 1824. — La loi sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables du 7 mai 1877 n'a pas modifié ces principes.

lières, bouleverser l'ordre des juridictions, qui est essentiellement d'intérêt public (1).

398. Il en est de même des indemnités réclamées à charge des propriétaires de mines, à raison de recherches et de travaux antérieurs à l'acte de concession. Les lois du 28 pluviôse an VIII et du 21 avril 1810, qui déféraient à l'autorité administrative la connaissance de ces contestations, sont abrogées par l'article 92 de la Constitution, qui a restitué au pouvoir judiciaire la plénitude de sa juridiction civile (2).

399. A plus forte raison, les tribunaux sont-ils compétents pour résoudre les questions de propriété soulevées à l'occasion d'une concession de mines. Si la loi du 21 avril 1810 permet à l'autorité administrative de statuer par mesure de police lorsque la sûreté publique ou l'intérêt général l'exige, il n'en résulte, en aucune manière, que les citoyens soient privés du droit de réclamer du juge compétent la réparation des atteintes portées à leur propriété (3). D'un autre côté, de ce que les tribunaux n'ont pas le droit d'annuler ou de restreindre les concessions accordées par le gouvernement, on aurait tort d'induire qu'il ne leur appartient pas d'interpréter les arrêtés de concession et d'en fixer la portée lorsque ces arrêtés deviennent l'objet d'un débat judiciaire sur l'étendue des droits respectifs des plaideurs (4). Dans les deux cas, il faut appliquer l'article 92 de la Constitution, qui décide que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort de l'autorité judiciaire.

400. Par des motifs analogues, l'autorisation accordée par le pouvoir administratif d'élever un établissement insalubre ou dangereux n'empêche pas les voisins de demander judiciairement la réparation du préjudice que leur cause la création de l'usine. Le droit à l'indemnité appartient manifestement à la catégorie des droits civils auxquels s'applique l'article 92 (5).

401. C'est encore en invoquant l'article 92 que la cour de cassation a jugé qu'on peut soumettre à la décision des tribunaux les réclamations relatives à la liquidation des pensions. Bien que la loi réserve au pouvoir exécutif le droit de liquider

(1) Cour de Bruxelles, 21 février 1832, *Pasicrisie*, p. 46. La même décision doit être suivie à l'égard des autorités provinciales. Voy. Cass. Bruxelles, 9 décembre 1833; cour de Bruxelles, 16 février 1833.

(2) Cass. Bruxelles, 26 avril 1849.

(3) Liège, 5 juin 1837.

(4) Cass. Bruxelles, 15 juillet 1837, 4 février 1847, 26 avril et 21 juin 1849, 1^{er} mars 1850.

(5) Voy. *Belgique judiciaire*, t. II, p. 4130; Tielemans et de Brouckere, *Répertoire*, v^o *Fabriques*; comp. Cass. de France, 28 février 1848.

les pensions de retraite, aucune de ses dispositions ne l'autorise à statuer comme juge sur les réclamations des parties qui prétendent que leurs droits ont été méconnus. La décision des questions que ces réclamations font surgir est du domaine exclusif des tribunaux, devant lesquels l'administration peut faire usage de tous ses moyens, soit à l'effet d'établir que la pension n'est pas due, soit qu'elle est susceptible d'une réduction légale (1).

402. La cour de cassation décide encore que les tribunaux sont compétents pour statuer sur la demande en nullité d'un brevet d'invention. S'il est vrai que l'octroi du brevet constitue une prérogative de l'autorité souveraine, on ne saurait en dire autant de la validité du brevet et des droits exclusifs qui y sont attachés. Cette validité et ces droits exclusifs sont subordonnés à des conditions que la loi elle-même a déterminées et dont le gouvernement n'a pas le pouvoir de dispenser le porteur du brevet. La partie qui invoque la nullité du brevet et réclame la liberté du travail lutte pour la conservation de ses droits civils, et le litige rentre ainsi directement dans les prévisions de l'article 92 de la Constitution (2).

403. Les tribunaux peuvent aussi, en vertu de l'article 107 de la Constitution, vérifier la légalité et la régularité des actes en vertu desquels l'autorité administrative a prescrit une démolition. En procédant de la sorte, ils ne s'immiscent pas dans l'appréciation de l'opportunité de ces actes, et ils n'empiètent pas sur le domaine constitutionnel du pouvoir administratif. L'article 107 leur défend d'appliquer les arrêtés royaux et les règlements provinciaux ou locaux contraires aux lois. Il leur impose donc le devoir de vérifier la légalité de ces actes, et ce devoir est absolu et indépendant de l'action administrative (3).

404. Constatons enfin que les articles 92 et 93 n'ont pas enlevé à l'autorité administrative le droit de statuer sur les questions relatives à l'assiette et à la répartition des impôts.

Il résulte du rapport de la section centrale que l'intention du Congrès n'a jamais été de ranger dans la classe des droits civils dont parle l'article 92 les contestations auxquelles peut donner lieu la répartition des impôts. Voici comment s'exprime, à ce

(1) Cass., 3 décembre 1842. Cette question est cependant controversée. Il existe des décisions en sens contraire.

(2) Cass. Bruxelles, 5 décembre 1833, 17 mai 1850, 5 mars 1852, 3 mars 1854, 31 décembre 1857.

(3) Cass., 7 avril 1876. — On remarquera facilement que cette décision n'est pas en contradiction avec celle du n° 305.

sujet, le rapport de la section centrale : « On disait que, si l'on attribuaient exclusivement aux tribunaux les contestations qui ont pour objet des droits civils, il était à craindre que le législateur ne pourrait pas faire d'exception à cette règle, dans le cas de contestations qui auraient pour objet les contributions publiques; que cependant, dans certains cas, il est utile de ne pas attribuer aux tribunaux ces sortes de contestations. — On répondit que les contestations auxquelles peut donner lieu la perception des impôts n'ont pas pour objet des droits civils. Aussi, la Loi fondamentale de 1815, qui avait placé exclusivement dans les attributions des tribunaux les contestations qui avaient pour objet des droits civils, avait-elle disposé (art. 187) : *La loi règle la manière de juger les contestations et les contraventions en matière d'impositions.* Ainsi la disposition du projet de la section centrale ne fait pas obstacle à ce que le législateur ordinaire règle comme il le trouvera à propos le mode de décider les contestations en matière d'impôts. C'est en ce sens que la même section a entendu la disposition de son projet qui attribue exclusivement aux tribunaux le jugement des contestations qui ont pour objet des droits civils (1). »

La répartition de l'impôt est un acte d'autorité, émané des délégués de la nation, et auquel l'obéissance est due à ce titre, dans les limites et sous les garanties que réclame l'ordre social. Il ne peut donner lieu à des contestations sur des droits civils et politiques (2). L'administration statue elle-même sur toutes les réclamations qui s'appuient sur des moyens tirés du fond du droit (3).

ARTICLE 94.

Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

(1) Huytens, t. IV, p. 95.

Voy. Cour de Liège, 2 janvier 1837. Cour de Bruxelles, 2 janvier 1836

(2) Leclercq. *Mémoires cités*, 1^{re} étude, p. 18-22.

(3) Mais il ne faut pas aller au delà. Le *fond* seul échappe à la compétence des tribunaux. Ceux-ci sont compétents pour statuer sur les oppositions aux actes de contrainte ou d'exécution, parce qu'il s'agit alors uniquement d'apprécier les formalités d'un acte de procédure et les effets qui peuvent en résulter. Ils ont seuls qualité pour vider les questions relatives à la

Sommaire.

- 405. Inconvénients attachés aux tribunaux exceptionnels.
- 406. Avantages des formes judiciaires.
- 407. Suppression des cours spéciales.
- 408. Suppression des tribunaux de police municipale.
- 409. Suppression des juridictions exceptionnelles en matière de roulage et de voirie.
- 410. L'article 94 ne concerne pas les juridictions disciplinaires.
- 411. Examen de la question de savoir si la population civile peut, dans certains cas exceptionnels, être justiciable des tribunaux militaires.
- 412. La simple déclaration de la mise en état de siège ne suffit pas pour étendre la juridiction militaire aux citoyens étrangers à l'armée.

COMMENTAIRE.

405. Les tribunaux exceptionnels ont acquis une triste éélébrité dans les annales du monde moderne. C'est dans la révolution d'Angleterre qu'ils apparaissent pour la première fois sur une vaste échelle. Après avoir servi les projets des ministres de Charles I^{er}, ils devinrent plus tard, dans les mains de Cromwell, des instruments de réaction et de vengeance contre les royalistes. Après la restauration des Stuarts, on les retrouve, sous Jacques II, fonctionnant et sévissant contre les adversaires réels ou présumés de la monarchie. Enfin, pour couronner leur œuvre, ils reparaisent, avec les abus et les malheurs qu'ils entraînent toujours à leur suite, dans toutes les phases de la révolution française, depuis la Convention jusqu'à la chute de l'Empire.

Sous le régime d'une Constitution qui consacre l'égalité de tous les citoyens devant la loi, ces juridictions de sanglante mémoire devaient être proscrites. L'article 94 a rendu leur rétablissement à jamais impossible en Belgique.

406. Les formes lentes et solennelles de la procédure criminelle sont la sauvegarde de l'innocence; elles sont le meilleur, souvent même l'unique moyen de discerner l'innocent du coupable. Or, par un étrange mépris des notions les plus simples de l'administration de la justice, c'était précisément dans les accusations les plus graves, les plus importantes et les plus dangereuses, que les formes étaient supprimées. Benjamin Constant a fait admirablement ressortir l'injustice et l'absurdité de cette manière d'agir. « Les formes, dit-il, sont une

régularité des actes de poursuite et de recouvrement, et spécialement les questions préjudicielles d'hérédité, de prescription, de validité des commandements, etc. Voy. Giron, *Op. cit.*, p. 76, 77.

« sauvegarde, l'abréviation des formes est la diminution ou la perte de cette sauvegarde ; l'abréviation des formes est donc une peine. Si vous infligez cette peine à un accusé, c'est donc que son crime est démontré d'avance ; mais, si son crime est démontré d'avance, à quoi bon un tribunal, quel qu'il soit ? Si son crime n'est pas démontré, de quel droit le placez-vous dans une classe particulière et proscrire, et le privez-vous, sur un simple soupçon, du bénéfice commun à tous les membres de l'état social ? Cette absurdité n'est pas la seule. Les formes sont nécessaires, ou sont inutiles à la conviction. Si elles sont inutiles à la conviction, pourquoi les conservez-vous dans les procès ordinaires ? Si elles sont nécessaires, pourquoi les retranchez-vous dans les plus importants ?.... Ce sont des brigands, dites-vous, des assassins, des conspirateurs, auxquels nous enlevons le bénéfice des formes ; mais avant de les reconnaître comme tels, ne faut-il pas constater les faits ? Or, que sont les formes, sinon les meilleurs moyens de constater les faits ? S'il en existe de meilleurs ou de plus courts, qu'on les prenne, mais qu'on les prenne alors pour toutes les causes. Pourquoi y aurait-il une classe de faits pour laquelle on observerait des lenteurs superflues, ou bien une autre classe sur laquelle on déciderait avec une précipitation dangereuse (1) ? »

407. Dès la première année de la mise en vigueur de la Constitution, on a agité la question de savoir si les cours spéciales établies par les articles 553 et suivants du code d'instruction criminelle devaient être rangées dans la classe des tribunaux exceptionnels pros crits par l'article 94 (2).

Composées des magistrats qui forment la cour d'assises et de trois militaires ayant au moins le grade de capitaine, usant d'une procédure qui s'écarte de la procédure ordinaire, jugeant sans assistance de jurés, rendant des arrêts non susceptibles d'être attaqués par la voie de cassation, les cours spéciales

(1) *Réflexions sur les Constitutions et les garanties*, p. 236.

(2) Voici les articles du code d'instruction criminelle relatifs à la compétence des cours spéciales : « Art. 553. Les crimes commis par des vagabonds, gens sans aveu et par des condamnés à des peines afflictives ou infamantes, seront jugés sans jury par les juges ci-après désignés et dans les formes ci-après transcrites. — Art. 554. Le crime de rébellion armée, de résistance à la force armée, celui de contrebande armée, le crime de fausse monnaie, et les assassinats s'ils ont été préparés par des attroupements armés, seront jugés par les mêmes juges et dans les mêmes formes. — Art. 555. Si, parmi les prévenus de crimes spécifiés à l'article 553, et qui sont, par la simple qualité des personnes, attribués à la cour spéciale, il s'en trouve qui ne soient point par leur qualité justiciables de ladite cour, le procès et les parties seront renvoyés devant les cours d'assises. »

La procédure est réglée par les articles 556 à 599.

sont évidemment des tribunaux extraordinaires dans le sens de l'article 94. Ils sont incompatibles avec les principes d'égalité proclamés par le Congrès national. Comment concilierait-on l'existence d'un tribunal criminel, jugeant sans assistance de jurés, avec les prescriptions impératives de l'article 98, qui veulent que le jury intervienne « en toutes matières criminelles »? (1)

En proscrivant les tribunaux extraordinaires, le législateur constituant ne s'est pas uniquement préoccupé de ces commissions temporaires qui naissent et meurent avec les passions du jour, dont elles subissent la domination arbitraire. L'article 94 atteint tous les corps judiciaires créés avec une compétence exclusive ou restrictive de la compétence propre aux tribunaux dont la Constitution a posé le principe (2).

408. Il faut également ranger au nombre des juridictions extraordinaires, supprimées par la Constitution, ces tribunaux de police municipale créés par le code d'instruction criminelle, où le bourgmestre remplissait les fonctions de juge (3). Suivant l'article 30, le pouvoir judiciaire est indépendant des autres pouvoirs, et l'article 100 veut que les juges soient nommés à vie. L'article 49 de la loi communale, rendant hommage à ces grands principes constitutionnels, a déclaré incompatibles les fonctions de bourgmestre et celles de membre des tribunaux civils ou des justices de paix (4).

409. Il faut en dire autant de la juridiction spéciale que la loi du 29 floréal an x et le décret du 23 juin 1806 attribuaient aux autorités administratives, pour la répression des délits commis en matière de roulage et de grande voirie. De l'ensemble et du rapprochement des articles 30, 92, 93, 94 et 138 de la Constitution, il résulte clairement que le Congrès national, quand il traçait la ligne de démarcation des divers pouvoirs, a voulu restituer au pouvoir judiciaire ses véritables attributions, en faisant disparaître les divers empiètements successivement pratiqués au profit du pouvoir administratif. Les maires et les sous-préfets, que les lois citées investissaient des fonctions de juge, ne possèdent pas les qualités requises pour l'exercice constitutionnel de la juridiction pénale. Celle-ci inté-

(1) Bruxelles, Cass., 29 et 31 octobre 1831.

(2) Leclercq, *Mémoires cités*, 2^e étude, p. 5 et suiv.

(3) Article 166 du code d'instruction criminelle.

(4) Cette incompatibilité a été de nouveau sanctionnée par l'article 176 de la loi du 18 juin 1869.

Voy., pour la suppression des tribunaux de police municipale, Bruxelles, Cass., 10 août 1840.

resse directement la liberté et la fortune des citoyens, c'est-à-dire, les plus précieux de leurs droits civils. Elle doit donc, suivant l'article 92, être exercée par des tribunaux composés de juges inamovibles. Déjà la loi fondamentale de 1815 reconnaissait, dans son article 183, que la justice criminelle est l'un des attributs exclusifs des tribunaux, et le rapporteur de la section centrale du Congrès disait, à son tour, que la mission du pouvoir judiciaire consiste à régler les intérêts privés par l'application des lois civiles et « criminelles » (1). Dans un Etat constitutionnel, la répression des infractions ne doit être poursuivie que par le ministère public, qui n'existe pas auprès des corps administratifs (2).

410. Mais il ne faut pas ranger parmi les tribunaux extraordinaires, supprimés par l'article 94, nos nombreuses juridictions disciplinaires, quand même le pouvoir qui leur appartient est exercé par d'autres corps que par les tribunaux, ou que les tribunaux l'exercent autrement que ne le comportent les règles constitutionnelles de leur institution. Dans le langage juridique, on a toujours distingué entre le caractère et les actes de cette juridiction et ceux de la juridiction contentieuse. La Constitution n'a réglé et n'a pu régler que les juridictions contentieuses. Cette conséquence résulte clairement du texte et de l'esprit des articles 92 et 93, qui attribuent au pouvoir judiciaire la connaissance des « contestations » ayant pour objet des « droits civils et politiques », sauf, pour ces derniers, les exceptions établies par la loi. Il est évident que ces termes, avec lesquels l'article 94 doit être nécessairement mis en rapport, ne sauraient s'appliquer aux juridictions disciplinaires; celles-ci n'ont pas un seul instant attiré l'attention du Congrès national. La Constitution les a laissées en dehors de ses prescriptions; elle en a abandonné la création et l'organisation à la loi; elle ne les a, par conséquent, pas comprises dans les dispositions prohibitives des commissions et des tribunaux extraordinaires (3).

411. Une question beaucoup plus grave est celle de savoir si l'article 94 a abrogé les dispositions législatives qui, dans

(1) Huyttens, t. IV, p. 95.

(2) Bruxelles, Cass., 29 mai 1833; cour de Bruxelles, 11 janvier 1833; Henrion de Pansey, *de l'Autorité judiciaire*, chap. XII. Giron, *op. cit.*, p. 33.

Cette décision s'applique évidemment aux autres cas où les autorités administratives étaient appelées à exercer une juridiction pénale. Voy. les lois des 22 germinal an XI, 28 pluviôse an VIII, 29 floréal an X, le décret du 23 juin 1806 et l'arrêté royal du 13 février 1816.

(3) Nous ne faisons ici que résumer une dissertation de M. Leclercq. Voy. les *Mémoires cités* 2^e étude, p. 8 et suiv.

certains cas exceptionnels, soumettent à la juridiction militaire des citoyens étrangers à l'armée.

Lorsque, en temps de guerre, on a formé un corps d'armée mobile, le code pénal militaire oblige tous ceux qui sont employés au service de ce corps ou qui le suivent, comme les vivandiers, les ouvriers, les domestiques des officiers, les femmes, ainsi que ceux qui, sans être en relation avec le corps d'armée, se rendent coupables d'embauchage, d'espionnage ou de quelque autre infraction nuisible à l'Etat, ou relative au corps d'armée ou à ses dépendances. Bien plus, dans une armée ou dans un campement contre l'ennemi et dans une place assiégée ou investie, toutes les personnes qui s'y trouvent sont soumises au code pénal militaire, mais seulement à l'égard des délits et dans les cas spécialement déterminés par ce code (1).

Peut-on encore, depuis la promulgation de notre charte constitutionnelle, reconnaître aux tribunaux militaires le droit de juger, en temps de guerre, les embaucheurs, les espions qui n'appartiennent pas à l'armée et, en général, tous les habitants d'une place assiégée qui se rendent coupables d'une infraction prévue par le code pénal militaire (2)?

Au premier abord, on est tenté de croire que la qualification de tribunaux extraordinaires doit être limitée à ceux qui ne sont pas établis par la loi. En s'attachant au sens littéral du texte de la première partie de l'article 94, on pourrait, en effet, soutenir que toute juridiction « établie par la loi » est nécessairement constitutionnelle.

Mais cette interprétation, peu conciliable avec l'ensemble du texte, est complètement inadmissible en présence du langage explicite et formel du rapporteur de la section centrale. « L'ordre des juridictions », a-t-il dit, « ne doit pas être abandonné au pouvoir exécutif. La loi seule doit le régler; et même la Constitution place le législateur dans l'heureuse impuissance de créer des commissions ou des tribunaux extraordinaires... Les simples commissions sont révocables à volonté. Elles ne conviennent qu'au gouvernement despotique, où l'on n'a aucune garantie contre les caprices d'un despote (3). » Le Congrès national a privé le législateur lui-même du droit d'établir des tribunaux ou des commissions extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

(1) Articles 6 et suiv. du code pénal militaire de 1814. maintenus par l'article 61 du code pénal militaire de 1870.

(2) Voy. Bosh, *Droit pénal et discipline militaire*, t. I, p. 48, 49.

(3) Huytens, t. IV, p. 95.

Ainsi, même en admettant la légalité des codes militaires, il s'agit d'examiner si les conseils de guerre ne sont pas toujours et nécessairement des tribunaux extraordinaires pour les citoyens non militaires; en d'autres termes, si les juges militaires peuvent jamais être, dans le sens de l'article 8 de la Constitution, les juges « assignés » à un citoyen étranger à l'armée.

A cette dernière question, nous n'hésitons pas à répondre affirmativement.

En parlant de commissions extraordinaires, le législateur constituant avait en vue ces juridictions exceptionnelles, jadis si fréquentes, qui naissaient et passaient avec les intérêts mobiles, les vengeances et les passions de la politique dominante. Il n'est pas possible de ranger dans cette catégorie les tribunaux militaires belges. Leur organisation est réglée par la loi pour un temps illimité, et la Constitution, loin de les avoir abolis, les a, au contraire, formellement maintenus par son article 105. On se trouve donc en présence de tribunaux réguliers, établis pour juger certaines infractions, et ceux qui ont commis ces infractions ne sauraient récuser les juges « que la loi leur assigne » (1).

On ne saurait avec plus de raison se prévaloir ici de l'absence du jury requis par l'article 98 « en toutes matières criminelles ». La Constitution, en reconnaissant, par son article 105, la force obligatoire des lois qui règlent l'organisation et les attributions des tribunaux militaires, a elle-même dérogé à cette disposition générale (2).

Ainsi que l'a dit un savant magistrat français, « l'état de siège est une situation violente, extraordinaire, fondée sur la nécessité de la défense et de pourvoir au salut commun, déjà compromis ou qui peut l'être par une guerre, une agression quelconque. Alors les délits, les crimes ordinaires peuvent devenir des délits, des crimes militaires, soumis aux lois de la guerre et justiciables de ses tribunaux. L'attribution aux conseils de guerre est donc essentiellement liée à la nature de l'état de siège... Ces tribunaux ne sont pas une exception à l'ordre habituel des choses, ils sont la règle habituelle d'un ordre de choses différent(3). » On peut en dire autant du cas où l'infraction est commise, en temps de guerre,

(1) Article 8 de la Constitution.

(2) Haus, *Principes généraux du droit pénal*, t. 1^{er}, p. 119. — Voy. les annotations sous l'article 105.

(3) M. Voysin de Gartempe (*Journal du palais*, 1832, p. 4222).

dans les rangs d'un corps d'armée mobile ou dans un campement contre l'ennemi.

La haute cour militaire de Belgique a deux fois jugé que la Constitution belge ne s'oppose pas à ce que les habitants d'une ville assiégée qui commettent des délits attentatoires à la sûreté de l'armée soient traduits devant les conseils de guerre (1); mais les tribunaux français n'ont pas constamment suivi la même jurisprudence. La cour de cassation de Paris, par deux arrêts, l'un du 29 et l'autre du 30 juin 1832, a décidé, au contraire, que l'état de siège ne peut dans aucun cas avoir pour effet d'attribuer aux conseils de guerre une juridiction sur les individus qui ne sont pas militaires ni assimilés aux militaires. La cour s'est principalement basée sur ce que « les conseils de guerre ne sont des tribunaux ordinaires que pour le jugement des crimes commis par des militaires ou par des individus qui leur sont assimilés, et qu'ils deviennent des tribunaux extraordinaires lorsqu'ils étendent leur compétence sur des crimes ou délits commis par des citoyens non militaires. » Mais n'est-ce pas tourner dans un cercle vicieux, et répondre à la question par la demande? Il s'agissait, en effet, précisément de savoir si les tribunaux militaires ne deviennent pas quelquefois, pour la répression de certains crimes nuisibles à l'armée, les tribunaux légalement assignés aux citoyens qui habitent une ville assiégée (2).

412. Au surplus, en parlant d'état de siège, nous avons en vue l'état d'une ville réellement assiégée ou investie. Si la ville était seulement *déclarée en état de siège*, la juridiction militaire ne pourrait pas être étendue aux habitants étrangers à l'armée. L'article 7 du code pénal militaire de 1815 s'occupe exclusivement d'infractions commises dans une ville « assiégée ou investie ». La portée de cette disposition, essentiellement restrictive, ne saurait être étendue. Il n'appartient ni au commandant militaire, ni même au roi, de distraire les citoyens du juge que la loi leur assigne. Les mots « assiégée ou investie » doivent être pris dans leur sens naturel (3).

1) Bosch, *Droit pénal et discipline militaires*, t. II, p. 408 et 409. Arrêts des 40 et 18 février 1832.

(2) On sait qu'aujourd'hui la question est tranchée, en France, par la loi du 9 août 1849, qui étend la juridiction des conseils de guerre, en cas d'état de siège, aux crimes et délits contre la sûreté de l'État, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique.

(3) Haus, *loc. cit.*

ARTICLE 95.

Il y a pour toute la Belgique une cour de cassation. Cette cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres.

Sommaire.

- 413. Nécessité d'une cour suprême. — Système suivi en France.
- 414. Système suivi sous le règne de Guillaume I^{er}.
- 415. La cour de cassation doit être unique.
- 416. Elle ne doit pas connaître du fond des affaires.
- 417. Le pouvoir législatif détermine les cas où il y a lieu d'autoriser le pourvoi en cassation.
- 418. Composition de la cour de cassation.
- 419. Attributions de la cour de cassation. •
- 420. La loi du 7 juillet 1865 n'a pas méconnu la règle posée à l'article 95 de la Constitution.
- 421. Renvoi.

COMMENTAIRE.

413. Il ne faut pas être très-versé dans les études juridiques pour apercevoir les avantages immenses de l'uniformité dans l'application des lois. Au milieu des innombrables controverses que font inévitablement surgir l'examen et la discussion des textes, il importe que le plaideur puisse savoir, autant que la nature des choses le permet, quel est le système préféré par la magistrature nationale. Le législateur n'a pas accompli sa tâche quand il a fait régner l'ordre et l'harmonie dans la législation ; il doit encore s'efforcer de faire régner l'unité dans la jurisprudence.

Aussitôt que la loi du 24 mai 1790 eut décidé que les citoyens auraient le droit d'attaquer les jugements en dernier ressort qui contiendraient une violation de la loi, la nécessité d'un tribunal unique et suprême, composé de l'élite de la magistrature, fut généralement admise. Dès le 27 novembre de la même année, l'Assemblée constituante créa la cour de cassation.

Complétée et remaniée à diverses reprises, cette cour était encore debout et ses services étaient unanimement appréciés au moment où la Belgique fut réunie à la Hollande (1).

(1) Voyez les décrets des 14 avril et 29-30 octobre 1791, le chap. V, tit. III, de la Constitu-

414. Un autre système prévalut sous le règne de Guillaume I^{er}. La loi fondamentale disait, il est vrai : « Il y a, - pour tout le royaume, un tribunal suprême qui porte le nom - de haute cour et dont les membres sont choisis, autant que - possible, dans toutes les provinces... La haute cour surveille - l'administration de la justice ; elle veille à ce que les cours - et tribunaux fassent une juste application des lois ; elle - annule leurs actes et jugements qui y sont contraires (1). » Mais la promesse solennelle que renfermait cet article ne fut pas réalisée. Par plusieurs arrêtés royaux, les cours d'appel de Bruxelles et de Liège furent provisoirement chargées de remplir le rôle de cour de cassation, même à l'égard de leurs propres arrêts, et cette situation provisoire n'avait pas cessé d'exister au moment de la chute du trône des Pays-Bas (2).

415. Le § 1 de l'article 95 de la Constitution porte : « Il y a pour toute la Belgique une cour de cassation. »

Les motifs de cette disposition sont faciles à saisir. La cour de cassation est principalement instituée pour ramener la jurisprudence à cet ensemble, à cette uniformité que réclame l'intérêt général et qui est l'un de ses caractères distinctifs, dans tous les pays où l'administration de la justice est organisée d'une manière rationnelle. Une telle cour doit donc nécessairement être unique. Si plusieurs autorités, jouissant de pouvoirs égaux, étaient chargées d'annuler les décisions rendues en violation de la loi, il serait à peu près impossible d'éviter les dissensions, les tiraillements et les incertitudes qu'on a précisément voulu faire disparaître par l'institution d'un tribunal de cassation.

416. Le § 2 de l'article 95 consacre un principe non moins important. Placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, composée de membres inamovibles, n'ayant au-dessus d'elle aucune autre juridiction armée du droit d'annuler ses arrêts, la cour de cassation deviendrait, pour ainsi dire, un quatrième pouvoir dans l'État, si la Constitution lui attribuait la faculté de

tion de 1791, les décrets des 10 avril et 15-17 novembre 1792, des 22 août et 29 septembre 1793, des 1^{er} brumaire an II, 24 vendémiaire an III, 5 vendémiaire, 2 brumaire et 24 messidor an IV, 12 vendémiaire an VI, 27 ventôse et 4 prairial an VIII ; le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ; la loi des 20 avril 1810 et 1^{er} mars 1813.

(1) Articles 175, 180.

(2) Une chambre de la cour remplissait les fonctions de tribunal de cassation. Cette chambre décidait d'abord le point de droit ; puis, par un second arrêt, elle appliquait le droit au fait, et cette dernière décision n'était pas susceptible d'un recours ultérieur. Voy. le règlement promulgué, le 9 avril 1814, par le gouverneur général de la Belgique, et les arrêtés des 15 mars, 19 juillet et 1^{er} novembre 1815. Voy. aussi le décret du 4 mars 1831.

statuer souverainement, en droit et en fait, sur toutes les contestations judiciaires. Ce serait en quelque sorte créer, à côté du pouvoir législatif, une autorité indépendante, souveraine, qui pourrait à son gré arrêter l'exécution ou dénaturer le sens des lois.

Le législateur constituant a eu soin d'éloigner ce péril; il a mis un obstacle infranchissable aux empiétements possibles de la cour suprême, en lui interdisant la faculté de connaître du fond des affaires. Lorsqu'elle casse les décisions des juges inférieurs, elle est tenue d'ordonner le renvoi à un autre tribunal.

Cette prescription indispensable a été successivement reproduite par toutes les lois qui, depuis 1789, se sont occupées du tribunal suprême. Le Congrès national en a fait un précepte constitutionnel (1).

417. Il importe de remarquer que l'article 95 laisse au législateur ordinaire la faculté de déterminer dans quels cas il y a lieu à autoriser le pourvoi en cassation. La section centrale avait proposé d'ajouter à l'article 95 un § final, ainsi conçu :
 « Elle casse les jugements et arrêts rendus sur des procédures
 « dans lesquelles les formes ont été violées, ou qui contiennent
 « quelque contravention expresse à la loi, et elle renvoie le
 « fond du procès au tribunal ou à la cour qui doit en connaître (2) ».

Tout en approuvant la disposition en elle-même, le Congrès l'a rejetée, parce qu'il ne voulait pas restreindre les attributions normales du pouvoir législatif (3).

418. La composition de la cour de cassation est aujourd'hui réglée par la loi du 18 juin 1869. Elle siège à Bruxelles et se compose d'un premier président, d'un président de chambre et de quinze conseillers. Les fonctions du ministère public sont remplies par un procureur général et deux avocats généraux. Il y a près de la cour un greffier en chef et deux greffiers adjoints.

Nul ne peut être président ou procureur général s'il n'a trente-cinq ans accomplis, s'il n'est docteur en droit et s'il n'a suivi le barreau, occupé des fonctions judiciaires ou enseigné le droit dans une université de l'Etat, pendant au moins dix

(1) Voy. les lois des 27 novembre 1790, art. 3, 49 et suiv.; 46-29 septembre 1791, t. VIII, art. 20; 2 brumaire an IV, art. 24; 27 ventôse an VIII, art. 87; 22 frimaire an VIII, art. 66; 20 avril 1810, art. 7.

(2) Huytens, t. IV, p. 401.

(3) Idem, t. II, p. 228 et 229.

ans. Les conseillers et les avocats généraux peuvent être nommés à l'âge de trente ans, s'ils réunissent les mêmes conditions. Le greffier en chef et les greffiers adjoints doivent être docteurs en droit et âgés, le premier de trente, les seconds de vingt-cinq ans accomplis.

La cour se divise en deux chambres. La première connaît des pourvois en matière civile, et la seconde des pourvois en matière criminelle, correctionnelle et de police, ainsi que des autres affaires dont la loi attribue la connaissance à la cour de cassation. Les conflits d'attributions sont jugés chambres réunies. Chaque chambre est composée de huit conseillers, y compris le président. Les arrêts ne peuvent être rendus qu'au nombre fixe de sept conseillers, y compris le président.

Les accusations admises contre les ministres sont, en exécution de l'article 90 de la Constitution, jugées par les chambres réunies, siégeant en nombre pair et composées de quatorze membres au moins. Dans les autres cas où la cour doit juger chambres réunies, elle siége en nombre impair et doit être composée de treize membres au moins (1).

419. Les principales attributions de la cour de cassation sont aujourd'hui fixées par la loi du 25 mars 1876. Elle connaît des demandes en cassation contre les arrêts et les jugements rendus en dernier ressort, des règlements de juges, des demandes en renvoi d'un tribunal à un autre et des prises à partie. Les arrêts et les jugements en dernier ressort peuvent être déférés à la cour de cassation pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité (2).

La loi du 29 janvier 1849 a soumis à la censure de la cour de cassation les arrêts de la cour militaire, suivant les cas et le mode prévus en matière criminelle (3). La loi du 3 juin 1870 en a fait autant pour les décisions rendues en matière de milice par les députations permanentes des conseils provinciaux (4).

420. On a prétendu que la loi du 7 juillet 1865 a méconnu l'esprit de cette législation en imposant aux juges l'obligation de conformer, en certains cas, leurs arrêts et leurs jugements à une décision antérieurement prise par la cour de cassation ;

(1) Articles 119 à 135 de la loi du 18 juin 1869. — Voy. les annotations sous l'article 434 et ci-dessus, p. 201.

(2) Articles 19 et 20 de la loi citée.

(3) Article 9.

(4) Articles 58 et suiv.

on a dit que cette prescription est inconciliable avec la règle qui ne permet pas à la cour de cassation de connaître du fond des affaires (1).

L'objection manque de base. En privant la cour de cassation du droit de connaître « du fond des affaires », le Congrès national songeait, avant tout, à empêcher le retour des abus qui s'étaient manifestés sous le régime déchu. Une chambre de chaque cour d'appel avait alors le pouvoir non-seulement de connaître, en cas de recours en cassation, du point de droit, mais encore d'appliquer le droit aux faits et, au besoin, pour faire cette application, de déterminer les faits eux-mêmes, s'ils étaient contestés. C'est là ce que signifiaient les mots *juger du fond, faire droit au fond*. On entendait par ces termes l'application aux faits du point de droit définitivement jugé. L'article 95 vint changer cet état de choses et enlever au corps judiciaire, chargé de prononcer sur les pourvois en cassation, le droit d'appliquer, après cassation, le droit au fait, comme il en avait eu antérieurement le pouvoir. En statuant souverainement sur le point de droit, dans le cas déterminé par la loi du 7 juillet, la cour de cassation ne juge pas le fond et, par conséquent, ne contrevient pas à l'article 95 (2).

421. Nous indiquerons sous l'article 99 le mode de nomination des membres de la cour suprême, et nous examinerons, sous l'article 134, les motifs qui lui ont fait attribuer le jugement des ministres mis en accusation par la Chambre des représentants.

ARTICLE 96.

Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs ; et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

En matière de délits politiques et de presse, le huis clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité.

Sommaire.

422. Les atteintes portées au principe de la publicité des audiences formaient, avant 1830, l'un des griefs de la nation.

(1) Voy. ci-dessus, p. 420.

(2) Plusieurs autres raisons sont indiquées dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 7 juillet 1865. Voy. *Pasinomie*, 1865, p. 216 et suiv., en note.

423. Avantages de la publicité des audiences.
 424. Cas et formes dans lesquels le huis clos peut être prononcé.
 425. Dans tous les cas, il doit être prononcé par un jugement motivé.
 426. Quand un jugement a prescrit le huis clos des débats, il ne faut pas, après la clôture de ceux-ci, un nouveau jugement pour ordonner la reprise de la publicité de l'audience.
 427. Règles à suivre quand le huis clos n'a été ordonné que pour une partie des débats.
 428. Quand le huis clos n'a pas été ordonné, le jugement doit, à peine de nullité, constater la publicité de l'audience.
 429. La règle de l'article 96 est applicable aux conseils de discipline de la garde civique.

COMMENTAIRE.

422. Le gouvernement des Pays-Bas n'avait pas suffisamment respecté le principe de la publicité des audiences, consacré par toutes les lois d'organisation judiciaire. L'arrêté du 6 novembre 1814 avait anéanti la publicité dans les affaires criminelles et correctionnelles, en décidant que les audiences ne seraient publiques qu'à partir du commencement des plaidoyers ; l'arrêté royal du 19 juillet de la même année lui avait, en outre, porté de larges atteintes dans les matières civiles.

Cet état de choses avait profondément mécontenté le pays ; pendant plusieurs années, la publicité des débats judiciaires fut vivement réclamée par la presse nationale.

Dès le 7 octobre 1830, le gouvernement provisoire abolit l'arrêté du 6 novembre 1814. Le 9 novembre suivant, il étendit le principe de la publicité aux audiences des conseils de guerre.

L'adoption de cette règle tutélaire, dans toute sa généralité, ne pouvait rencontrer une opposition quelconque au sein du Congrès. Elle fut placée au rang des dispositions constitutionnelles par une résolution unanime.

423. La publicité est, en effet, l'une des garanties les plus efficaces de la bonne administration de la justice. En soumettant le juge lui-même à la censure incessante et incorruptible des justiciables, elle l'oblige à se montrer dévoué à ses devoirs et attentif à rendre des jugements à la fois éclairés et impartiaux. Mais c'est surtout dans les affaires criminelles que cette grande règle doit être scrupuleusement respectée. L'homme injustement accusé trouve en elle le meilleur moyen de confondre l'intrigue et la calomnie, de dévoiler les complots et les manœuvres de ses ennemis. Quand l'accusation et la défense sont obligées de faire valoir leurs moyens sous les yeux de centaines

de spectateurs, l'injustice et l'oppression rencontrent, presque toujours, des obstacles infranchissables (1).

421. Toutefois, quelque grands que soient les avantages de la publicité, il est des cas où la rigueur du principe doit fléchir devant des considérations d'un ordre élevé. La nécessité d'accorder aux juges la faculté de procéder à huis clos quand la publicité pourrait être dangereuse pour l'ordre ou pour les mœurs, a toujours été reconnue par les jurisconsultes éclairés. Admise à l'unanimité par la section centrale, elle fut adoptée par le Congrès sans provoquer un débat sérieux.

Il en fut autrement de la question de savoir dans quelle forme le huis clos devait être ordonné. Tout le monde était d'accord pour exiger un jugement. Mais le projet de la commission exigeait un jugement rendu à l'unanimité; la section centrale, au contraire, avait pensé que la décision sur les dangers de la publicité devait, comme toutes les autres, être prise à la majorité des suffrages. Après un débat assez animé, l'assemblée accueillit une proposition de M. de Theux, qui ne réclamait l'unanimité des voix que pour les délits politiques et de presse.

425. En tout cas, il faut que le huis clos soit prononcé par un jugement rendu en la forme ordinaire, et ce jugement doit être motivé (2).

426. Mais, par contre, lorsqu'un tribunal a rendu un jugement qui décide que l'instruction et les débats auront lieu à huis clos, il ne faut pas un nouveau jugement pour ordonner, après la clôture des débats, que la publicité de l'audience soit reprise. Ce jugement est inutile pour rendre à l'audience une publicité dont la loi, en dehors du cas exceptionnel prévu par l'article 96, fait une condition essentielle de la procédure (3).

427. D'un autre côté, quand le huis clos n'a été ordonné que pour une partie de la procédure, toutes les autres opérations doivent avoir lieu en audience publique; spécialement, quand le huis clos a été prescrit pour l'audition des témoins, on doit procéder publiquement à la nomination d'un interprète, à la prestation de son serment et de celui des jurés, à la lecture

(1) « Il est une garantie qui s'applique à tous les tribunaux : c'est la publicité. Les juges sont plus circonspects dans leurs décisions, là où elles sont exposées à la censure du public. » (Rapport de la section centrale; Huyttens, t. IV, p. 96.)

(2) Article 97.

(3) Cass. Bruxelles, 25 octobre 1875; *Pasicrisie*, p. 391.

de l'acte d'accusation et à l'exposé de la cause par le ministère public (1).

428. Enfin, quand le huis clos n'a pas été ordonné, le jugement doit, sous peine de nullité, constater spécialement la publicité de l'audience. Les formalités essentielles dont l'accomplissement n'est pas attesté sont censées avoir été omises (2).

429. Peu importe, au surplus, le caractère ou la mission spéciale des juges qui procèdent à l'examen de la cause. Ainsi le jugement rendu par un conseil de discipline de la garde civique est nul lorsque les actes de la procédure ne constatent pas que l'examen de la cause a eu lieu publiquement (3).

ARTICLE 97.

Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Sommaire.

- 430. Double garantie consacrée par l'article 97.
- 431. L'obligation de motiver les jugements doit être consacrée par la Constitution.
- 432. En quoi consistent les motifs du jugement.
- 433. L'article 97 est applicable aux décisions des députations permanentes, aux arrêts de la cour des comptes et aux jugements rendus par les conseils de discipline de la garde civique.
- 434. Il ne faut pas confondre avec l'absence de motifs l'indication de motifs erronés.
- 435. Tout jugement doit être prononcé en audience publique. — Généralité de cette règle.
- 436. Cette règle est applicable aux décisions des députations permanentes des conseils provinciaux statuant en matière contentieuse.

COMMENTAIRE.

430. L'article 97 consacre une double garantie. Il exige que tout jugement soit motivé, et qu'il soit prononcé en audience publique.

431. L'obligation de motiver les jugements est assez importante pour mériter d'être inscrite parmi les règles constitutionnelles.

Tandis que le magistrat partial y trouve un frein puissant,

(1) Cass. Bruxelles, 18 décembre 1834.

(2) Cass. Bruxelles, 6 octobre 1849, 2 janvier 1855; Cour de Liège, 19 septembre 1873

(3) Cass. Bruxelles, 6 octobre 1849, 11 décembre 1876.

le juge ignorant s'éclaire par la recherche obligatoire des raisons de droit et de fait qu'il est tenu d'invoquer à l'appui de sa décision. L'un et l'autre savent que l'ignorance et l'erreur n'échappent, pas plus que l'injustice, aux critiques de la presse et à la censure des tribunaux supérieurs.

Connaissant exactement les motifs de sa condamnation, le plaignant qui succombe peut apprécier en connaissance de cause les chances que lui réservent les voies de recours autorisées par la loi. Les juges d'appel et de cassation sont mis en mesure de démêler promptement la nature du litige, le caractère des faits et la valeur des arguments juridiques invoqués de part et d'autre. La nation tout entière respecte mieux les jugements quand ceux-ci portent l'empreinte d'un examen calme, impartial et approfondi.

432. Les motifs du jugement consistent, en général, à reconnaître l'existence d'un fait et à faire l'application d'une disposition législative au fait reconnu (1).

Le Congrès national s'est contenté de poser le principe; il a abandonné au législateur ordinaire le soin de régler les formes que l'application de ce principe pourrait rendre nécessaires (2).

433. L'obligation de motiver les jugements n'existe pas seulement pour les tribunaux civils et criminels. Toute décision rendue par un juge quelconque, sur un point soumis à son appréciation, est un jugement qui rentre dans les prévisions de l'article 97. Celui-ci comprend, dans la généralité de ses termes, les arrêts de la cour des comptes (3), les jugements prononcés par les conseils de discipline de la garde civique (4), les décisions rendues en matière contentieuse par les députations permanentes des conseils provinciaux (5). L'obligation découlant de l'article 97 est tellement stricte, que le jugement qui statue sur plusieurs points principaux et distincts doit, pour être motivé, contenir les motifs qui s'appliquent à chacun d'eux (6).

434. Mais il ne faut pas confondre l'absence de motifs avec

(1) Huyttens, t. IV, p. 96.

(2) Voy. l'article 141 du code de procédure civile et l'article 7 de la loi du 20 avril 1810.

(3) Cass. Bruxelles, 2 mai 1856.

(4) Cass. Bruxelles, 24 octobre et 20 novembre 1854.

(5) Cass. Bruxelles, 16 et 30 mars 1868; 22 juillet 1872. L'article 19 de la loi du 13 juillet 1853 dit formellement que les députations permanentes sont obligées de motiver leurs jugements quand elles statuent sur les réclamations d'un garde civique contre les décisions du conseil de recensement.

(6) Cass. Bruxelles, 23 avril 1846.

l'indication de motifs inexacts ou mal fondés. Un tel jugement peut être annulé par le tribunal d'appel, s'il est rendu en premier ressort ; mais il ne peut pas, sous prétexte de violation d'une forme substantielle, être cassé par la cour suprême, s'il est rendu en dernier ressort. Le vœu de l'article 97 est rempli quand le juge indique les motifs bons ou mauvais qui servent de base à sa décision (1).

435. La seconde disposition de l'article 97, qui exige que le jugement soit prononcé en audience publique, n'est pas moins générale que la première.

Il faut que tout jugement subisse le contrôle de la publicité. Peu importe que les débats aient eu lieu à huis clos ; la sentence n'en doit pas moins être prononcée en séance publique. Si les auteurs de la Constitution avaient voulu admettre une exception pour les causes traitées à huis clos, ils n'auraient pas manqué de le dire, puisqu'ils venaient de s'occuper du huis clos dans l'article précédent (2).

436. Peu importe, ici encore, la mission spéciale des juges qui ont rendu la sentence. La règle est absolue. Il a été jugé, à bon droit, que les décisions des députations permanentes des conseils provinciaux, sur des réclamations en matière de contributions directes, doivent être prononcées en séance publique, à peine de nullité. Ces décisions ont incontestablement le caractère de jugements (3).

ARTICLE 98.

Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse.

Sommaire.

- 437. Importance du jury sous le double rapport de l'intérêt politique et de l'administration de la justice.
- 438. La Constitution, en décrétant le rétablissement du jury, ne s'est pas occupée du jury d'accusation.
- 439. Sens des mots « matières criminelles » dans le texte de l'article 98.
- 440. L'intervention du jury n'est pas requise pour le jugement des contumaces.
- 441. En matière politique, l'intervention du jury est requise aussi bien pour les délits que pour les crimes.

(1) Cass. Bruxelles, 27 avril 1875.

(2) Cass. Bruxelles, 12 août 1836.

(3) Cass. Bruxelles, 19 décembre 1876 ; 2 janvier, 5 février et 5 mars 1877. — Il en est de même quand les députations permanentes siègent en matière de recensement de la garde civique. Cass., 22 juillet 1872.

442. Définition de l'infraction politique.
443. Conséquences qui découlent de cette définition.
444. Un délit n'est pas nécessairement politique parce que son auteur se propose un but politique.
445. Les attaques dirigées contre les actes du pouvoir judiciaire ou des autorités administratives ne sont pas, en thèse générale, des délits politiques.
446. Application de cette règle aux attaques dirigées en chaire par les ministres des cultes contre les actes de l'autorité publique.
447. Les fraudes électorales sont des délits politiques.
448. Indication d'autres délits politiques.
449. L'attentat contre la vie des chefs des gouvernements étrangers ne peut jamais être envisagé comme un crime politique.
450. Le jury est obligatoire pour juger les auteurs d'offenses envers les membres de la famille royale.
451. Difficultés auxquelles donne lieu la définition du délit de presse.
452. Sens du mot « presse » dans le texte de l'article 98.
453. Sens du mot « délit » dans le même article. Il ne comprend pas les contraventions de presse.
454. Caractère réel des délits de presse.
455. Ce délit peut se commettre au moyen d'images.
456. Faut-il considérer comme délits de presse l'exposition, la vente ou la distribution d'écrits ou d'images contraires aux bonnes mœurs ?
457. Il ne faut pas ranger au nombre des délits de presse les infractions aux règles de police qui régissent l'imprimerie. Exemples.
458. Même décision pour certains actes qui, quoique commis par la voie de la presse, diffèrent essentiellement des délits de presse.
459. Composition du jury. Choix des jurés.

COMMENTAIRE.

137. Les avantages politiques et judiciaires du jury ont été trop souvent signalés pour que les défenseurs des garanties constitutionnelles aient encore besoin d'y insister. Nous nous contenterons de reproduire les opinions émises par deux publicistes éminents qui ont particulièrement étudié le problème.

« L'institution du jury, dit Simonde de Sismondi, enlève au prince l'arme redoutable du pouvoir judiciaire, et le met dans l'impossibilité de gouverner et de se faire craindre par la menace des tribunaux; elle a désarmé le juge lui-même de tout ce qu'il pouvait avoir de redoutable, car le citoyen ne voit nulle part au-dessus de lui l'homme qui dispose de son bien et de sa vie. Nous croyons inutile de répéter que le jury, appelant des hommes toujours nouveaux à prononcer sur le sort de leurs semblables, prévient cette incurie, cette habitude de défiance, ou cette insensibilité qui peuvent être produites par le métier de juger; que cette institution

- a fait descendre le respect du droit, l'amour de la justice
 - et l'étude, avec l'observation du cœur humain, dans toutes
 - les classes de citoyens qu'on appelle sur les bancs des jurés;
 - qu'enfin elle a éclairé et simplifié la jurisprudence, en sépa-
 - rant complètement dans chaque jugement la décision du fait
 - d'avec celle du droit (1). »

A. de Tocqueville, dans son remarquable ouvrage *De la démocratie en Amérique*, s'exprime avec la même force. « Le
 - jury, dit-il, sert à donner à l'esprit de tous les citoyens une
 - partie des habitudes de l'esprit du juge; et ces habitudes
 - sont précisément celles qui préparent le mieux le peuple à
 - être libre. Il répand dans toutes les classes le respect pour
 - la chose jugée et l'idée du droit. Otez ces deux choses, et
 - l'amour de l'indépendance ne sera plus qu'une passion des-
 - tructive. Il enseigne aux hommes la pratique de l'équité.
 - Chacun, en jugeant son voisin, pense qu'il pourra être jugé
 - à son tour. Le jury apprend à chaque homme à ne pas recu-
 - ler devant la responsabilité de ses propres actes, disposition
 - virile, sans laquelle il n'y a pas de vertu politique. Il revêt
 - chaque citoyen d'une sorte de magistrature; il fait sentir à
 - tous qu'ils ont des devoirs à remplir envers la société, et
 - qu'ils entrent dans son gouvernement. En forçant les
 - hommes à s'occuper d'autres choses que de leurs propres
 - affaires, il combat l'égoïsme individuel, qui est comme la
 - rouille des sociétés. Le jury sert incroyablement à former
 - le jugement et à augmenter les lumières naturelles du
 - peuple. C'est là, à mon avis, son plus grand avantage. On
 - doit le considérer comme une école gratuite et toujours ou-
 - verte, où chaque juré vient s'instruire de ses droits, où il
 - entre en communication avec les membres les plus instruits
 - et les plus éclairés des classes élevées, où les lois lui sont
 - enseignées d'une manière pratique, et sont mises à la portée
 - de son intelligence par les efforts des avocats, les avis du
 - juge et les passions mêmes des parties (2). »

Nous ajouterons seulement que l'objection si souvent dé-
 duite de l'ignorance des jurés, dans la plupart des matières
 qui se rattachent à la législation nationale, ne présente pas
 un caractère sérieux. Le jury ne répond qu'à des questions de
 fait simplement et clairement posées. Le bon sens, l'attention,
 le respect de la conscience suffisent pour les résoudre. Déjà

(1) *Études sur les Constitutions des peuples libres*, p. 78 de l'édition belge.

(2) Tit. II, p. 485; 2^e édition.

Sénèque disait, dans son livre *De Beneficiis* : « Il y a des questions pour lesquelles le juré, qui n'est pas jurisconsulte, peut très-bien donner son avis, quand il s'agit uniquement de se prononcer sur le point de savoir si le fait est ou n'est pas constant (1). » Les Romains avaient si bien compris cette vérité qu'ils défendaient au président de répondre aux *jurati* quand ils lui demandaient son avis sur le fait ; il ne pouvait leur répondre que sur la question de droit (2).

438. Le jury, dit l'article 98, est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de la presse.

Pour bien comprendre la portée réelle de cette disposition constitutionnelle, un coup d'œil rétrospectif est indispensable.

En France, la loi des 16-29 septembre 1791 avait établi un jury de jugement composé de douze, et un jury d'accusation composé de huit membres. Les fonctions de ce dernier se bornaient à décider s'il y avait lieu, ou non, de maintenir l'accusation et de traduire l'accusé devant le jury de jugement.

L'existence simultanée des deux jurys dura jusqu'à la promulgation du code d'instruction criminelle. Celui-ci maintint le jury de jugement ; mais il remplaça l'autre par la chambre des mises en accusation, composée de membres de la cour d'appel. Les jurés d'accusation avaient trop souvent confondu leurs fonctions avec celles des jurés de jugement. Des magistrats exercés, seuls aptes à apprécier en connaissance de cause la valeur probante d'une procédure purement préliminaire, devaient leur être préférés, d'autant plus qu'en dernière analyse c'est toujours le jury qui fixe définitivement le sort de l'accusé.

Le jury de jugement lui-même fut aboli en Belgique, par un arrêté du prince souverain des Pays-Bas du 6 novembre 1814.

C'est ce dernier jury qui a été seul rétabli par la Charte belge. La proposition de placer le jury d'accusation au nombre des garanties constitutionnelles a été rejetée par le Congrès national. Le pouvoir législatif conserve à son égard une liberté entière (3).

439. L'article 98 rend l'intervention du jury obligatoire pour trois espèces de causes judiciaires : les matières criminelles, les délits politiques et les délits de presse.

(1) L. III, c. 7.

(2) *Judicibus de jure dubitantibus præsidēs respondere debent, de facto consulentibus non debent consilium impertire.* Dig. de Judiciis, l. 79, § 1^{er}.

(3) Huyttens, t. II, p. 236.

Le sens des mots « matières criminelles » est facile à fixer, ces mots sont pris dans le sens que leur attribuait l'article 1^{er} du code pénal de 1810. Ils désignent les crimes proprement dits, c'est-à-dire, les infractions frappées de peines criminelles. La gravité de ces peines explique et justifie la décision du Congrès (1).

440. A cet égard, une seule question peut ici se présenter. Le jury, « établi en toutes matières criminelles », doit-il intervenir dans le jugement des contumaces ?

Il faut répondre négativement. Les formalités qui précèdent et accompagnent les jugements par contumace sont incompatibles avec l'institution du jury. Dans la procédure par contumace, il n'y a ni débat, ni défense, ni dépositions orales des témoins, et le législateur veut précisément que la conviction des jurés se forme sur des dépositions verbales ; il exige qu'ils entendent et voient parler l'accusé et les témoins (2). D'ailleurs, le jury ne peut être constitué qu'après que l'accusé a exercé son droit de récusation, et l'accusé contumace est nécessairement absent (3). Enfin le jury, prononçant des décisions souveraines, définitives, ne doit pas concourir à des arrêts que la seule présence du condamné fait évanouir (4).

441. L'application de la règle constitutionnelle de l'article 98 est loin d'être aussi facile dans les matières politiques et de presse.

Le texte de la Constitution et les débats qui précédèrent son adoption prouvent, à l'évidence, que l'intervention du jury dans les matières politiques est requise aussi bien pour les délits que pour les crimes. A cet égard, aucun doute n'est possible ; mais la détermination exacte et rigoureuse de l'infraction politique n'en exige pas moins une attention spéciale.

442. Il est certain que l'infraction politique suppose toujours et nécessairement une atteinte à l'ordre politique.

Cet ordre, selon Filangieri, est déterminé par les lois fondamentales qui règlent la distribution des différentes parties du pouvoir, les bornes de chaque autorité, les prérogatives des diverses classes qui composent le corps social et les devoirs qui naissent de cet ordre (5).

(1) Huytens, t. II, p. 229, 230, 232 et suiv. ; t. III, p. 594 et suiv.

(2) Voy. notamment l'article 341 du code d'instruction criminelle.

(3) Article 114 de la loi du 18 juin 1869 ; articles 399 et suiv. du code d'instruction criminelle.

(4) Article 476 du code d'instruction criminelle.

(5) *Science de la législation*, l. III, c. 23, lit. 8.

La définition pêche en ce qu'elle ne sépare pas assez clairement les attributions administratives des attributions politiques. Nous préférons dire, avec M. Haus, que l'ordre politique a pour objet, à *l'extérieur*, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire et les rapports de l'Etat belge avec les autres Etats; à *l'intérieur*, la forme du gouvernement, les pouvoirs politiques et les droits politiques des citoyens. Il faut donc, avec l'éminent professeur de Gand, envisager comme appartenant à l'ordre politique tout ce qui se rattache aux pouvoirs politiques établis par la Constitution, et notamment l'ordre de successibilité au trône, la formation des Chambres législatives, l'autorité et les prérogatives constitutionnelles du roi, des Chambres et des ministres (1).

Appuyé sur ces prémisses, on peut affirmer que les infractions politiques sont, d'une part, celles qui portent atteinte à l'existence ou au fonctionnement des pouvoirs politiques; de l'autre, celles qui, troublant ou entravant l'intervention de la nation dans la formation de ces pouvoirs, portent atteinte aux droits politiques des citoyens (2).

413. Il s'ensuit que certains actes sont, par leur nature même, toujours et essentiellement politiques, tandis que d'autres actes constituent tantôt une infraction de droit commun et tantôt une infraction politique. A la première classe appartient, par exemple, le crime prévu à l'article 104 du code pénal, c'est-à-dire, l'attentat dont le but est, soit de détruire, soit de changer la forme du gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône, soit de faire prendre les armes aux citoyens contre l'autorité royale, les Chambres législatives ou l'une d'elles. La rébellion, au contraire, infraction de droit commun en thèse générale, se transformerait en infraction politique si elle tendait au renversement du gouvernement.

414. Il s'ensuit encore qu'un délit ne devient pas nécessairement politique par cela seul que son auteur, en le com-

(1) *Principes généraux du droit pénal belge*, n° 330.

(2) Nous empruntons cette définition, qui nous semble très-exacte, à un réquisitoire de M. le procureur général De Paep, *Belgique jud.*, 4869, p. 1142.

Ortolan, dans ses *Éléments de droit pénal*, propose la formule suivante : « Analysez, appréciez dans tous ses éléments le délit dont il s'agit de vérifier le caractère, et répondez à ces trois questions : — Quelle est la personne directement lésée par ce délit? L'État. — Dans quelle sorte de droit l'État se trouve-t-il lésé? Dans un droit touchant à son organisation sociale ou politique. — Quel genre d'intérêt a-t-il à la répression? Un intérêt touchant à cette organisation sociale ou politique. — Le délit est politique. » Voy. *Éléments de droit pénal*, n° 716.

mettant, se propose d'atteindre un but politique. L'infraction, pour sortir des règles ordinaires, pour cesser d'être un délit de droit commun, doit constituer une atteinte à l'ordre politique. Ainsi la contravention à un règlement communal sur l'affichage, quoiqu'elle ait eu pour mobile un intérêt électoral, ne constitue pas un délit politique attribué à la juridiction exclusive du jury (1).

445. On ne peut pas non plus ranger dans la classe des délits politiques les attaques dirigées, soit contre les actes du pouvoir judiciaire, soit contre les actes administratifs des autorités provinciales ou communales. Décider autrement, ce serait confondre le gouvernement politique du pays avec l'administration. L'attaque, pour devenir politique, devrait, dans l'espèce, s'en prendre à l'existence même du pouvoir judiciaire, des pouvoirs provinciaux ou communaux. Alors, en effet, elle renfermerait une atteinte directe à la Constitution et aux lois, en d'autres termes, aux actes par lesquels les pouvoirs politiques ont institué les tribunaux et les autorités provinciales et communales (2).

446. La cour de cassation s'est, à bon droit, prévalu de ces règles pour décider que les critiques dirigées en chaire, par un ministre du culte, contre un acte de l'autorité administrative de la commune, ne constituent pas un délit politique. De telles attaques ne prennent le caractère de délits politiques que lorsqu'elles ont pour objet un acte émané des pouvoirs politiques (3).

On ne pourrait pas même envisager comme un délit essentiellement politique l'attaque dirigée en chaire, par un ministre du culte, contre un acte du gouvernement agissant comme administration supérieure, et non à titre gouvernemental. L'ordre politique n'étant pas en cause, l'infraction ne cesserait pas d'appartenir à la catégorie des délits de droit commun (4).

447. Par contre, il faut ranger au nombre des délits politiques les ruses, les fraudes et les moyens de contrainte employés dans les élections générales, provinciales ou communales. De tels actes tendent à vicier dans son essence le système électoral et à en troubler l'exercice régulier. Ils portent une atteinte profonde aux droits politiques des citoyens,

1) Cass. Bruxelles, 24 octobre 1865. — Comp. Ortolan, n° 714.

2) Voy. le réquisitoire de M. De Paep, *Belgique ju L.*, 1869, p. 1143.

3) Cass. Bruxelles, 2 novembre 1869; cour de Gand, 10 août 1869; article 268 du code pénal.

4) Cette conséquence résulte clairement des termes de l'arrêt cité à la note précédente. Voy. aussi le réquisitoire de M. l'avocat général Cloquette, *Pas.*, 1869, p. 112 et suiv.

ils enlèvent à la composition des pouvoirs publics, qui émanent de l'élection, les garanties de liberté et de sincérité dont la loi a voulu les entourer. Par leur but, comme par leurs conséquences, ils constituent des délits essentiellement politiques, puisqu'ils sont de nature à fausser les institutions nationales(1).

448. Il faut aussi ranger au nombre des crimes politiques les faits prévus aux articles 109, 113 à 121, 123, 124, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 158, 233 à 239 et 254 du code pénal. Les uns, en effet, attaquent directement l'ordre politique extérieur et les autres l'ordre politique intérieur, notamment les prérogatives constitutionnelles de la couronne (2).

On doit encore classer parmi les délinquants politiques ceux qui attaquent méchamment et publiquement la force obligatoire des lois ou provoquent directement à y désobéir, parce que les lois sont les actes les plus importants des pouvoirs politiques et que tout l'ordre politique repose sur le respect qui leur est dû (3).

449. Le législateur lui-même, en renvoyant les délinquants devant le jury, a expressément rangé au nombre des délits politiques les atteintes aux relations internationales prévues par la loi du 20 décembre 1852 (4). Mais, d'un autre côté, la loi du 22 mars 1856 a déclaré qu'on ne peut jamais considérer comme crime politique, ni comme fait connexe à un pareil crime, l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou des membres de sa famille, quand cet attentat constitue le fait de meurtre, d'assassinat ou d'empoisonnement (5).

450. Le législateur a également voulu que les auteurs d'offenses envers les membres de la famille royale, prévues par la loi du 6 avril 1847, fussent toujours renvoyés devant le jury. Cette conséquence résulte clairement des discussions préliminaires, rapprochées du texte de l'article 4 de la loi.

(1) Articles 112, 121 à 133, 135, 136, 137 du code électoral du 18 mai 1872; Cass. Bruxelles, 19 août, 7 octobre, 19 décembre 1870, 30 décembre 1872. Haus, n° 334.

(2) A cette dernière espèce appartiennent, par exemple, le fait de lever ou d'enrôler des soldats, sans ordre ni autorisation du gouvernement, le fait de prendre, sans droit ni motif légitime, le commandement d'un corps d'armée, etc. (art. 126, 127).

(3) Article 2 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse.

(4) L'article 4 de la loi renvoie les délinquants devant le jury.

(5) La juridiction obligatoire du jury n'est pas la seule faveur que la Constitution et les lois accordent aux auteurs d'une infraction politique. La loi sur les extraditions dit, en termes formels, qu'aucune extradition ne peut avoir lieu ni pour une infraction politique, ni pour un fait connexe à une infraction politique. Suivant le décret du 19 juillet 1831 sur le jury, l'arrestation préventive est interdite pour les délits politiques et ne peut avoir lieu que pour les crimes politiques. Enfin le code pénal a admis pour les crimes politiques une peine spéciale, la détention proprement dite. (Voy. les articles cités du code pénal.)

Les offenses envers la famille royale revêtent, en effet, dans la plupart des cas, un caractère et une tendance purement politiques (1).

451. La qualification légale du délit de presse a donné lieu à des difficultés analogues.

Il importe, avant tout, de bien déterminer le sens précis des mots *presse* et *délits*, dont le législateur constituant s'est servi dans la rédaction de l'article 98.

452. Le mot « presse » doit être pris dans son sens le plus étendu. Il désigne tout procédé au moyen duquel on parvient à reproduire indéfiniment des paroles et des pensées, à l'aide de tirages successifs. La Constitution ne distingue pas entre la presse autographique, la presse lithographique et la presse ordinaire. Ses articles 18 et 98 s'appliquent évidemment à tout moyen de multiplier la parole et la pensée par l'impression (2).

453. Quant au mot « délit », il ne désigne pas, dans le texte de l'article 98 de la Constitution, les trois genres d'infractions prévues par notre législation criminelle. Il ne vise que les crimes et les délits proprement dits, en d'autres termes, les faits passibles de peines criminelles ou correctionnelles. Le rapporteur disait : « La section centrale a pensé qu'il n'y avait nécessité de rétablir le jury que pour les crimes et « délits politiques et ceux de la presse (3). » Le Congrès n'a pas eu l'étrange idée de réclamer l'intervention du jury et la solennité des débats d'une cour d'assises, pour constater l'existence de simples contraventions de presse (4).

454. Le sens des termes de l'article 98 étant ainsi fixé, il importe de se rappeler que les délits de presse ne sont pas des infractions *sui generis*, qui se distinguent des autres par leur nature intrinsèque. Le délit de presse est une infraction de droit commun à laquelle la presse a servi d'instrument. Toutes les infractions intentionnelles dont on peut se rendre coupable par des écrits ou des images prennent la qualification de délits

(1) Voy. le réquisitoire de M. l'avocat général Melot et l'arrêt de la cour de cassation du 26 novembre 1877 (*Pasic.*, 1878, t. 1, 48. Voy., dans le même sens, Gand, 24 octobre 1877.

(2) Cassation de France, 26 avril 1862 Jugement du tribunal de Bruxelles, du 16 mars 1854. *Belgique jud.*, t. XI, p. 427.

(3) Huytens, t. IV, p. 97.

(4) M. Duchaine, *Du délit de presse*, p. 15 et suiv., soutient que le mot *délit* désigne ici les contraventions, aussi bien que les crimes et les délits proprement dits; mais son opinion a été péremptoirement réfutée par M. Ch. Laurent, *Etudes sur les délits de presse*, p. 26 et suiv. — Conf. Haus, *Principes généraux du droit pénal belge*, n° 368 bis. M. Haus prouve même que, sous le régime du code pénal belge, il n'y a plus de contraventions de presse proprement dites.

de presse lorsque la presse a servi d'instrument pour les commettre (1). On ne doit donc pas limiter les délits de presse à la manifestation abusive d'une opinion (2). La manifestation abusive d'une pensée quelconque peut rentrer dans les prévisions de la loi pénale. Il suffit de combiner les articles 18 et 98 de la Constitution, pour être convaincu qu'elle considère comme délits de presse tous ceux qui se commettent par l'abus de la liberté de la presse (3).

455. Nous venons de parler de délits dont on peut se rendre coupable par la publication d'images. La presse à images n'est pas exclue des dispositions générales des articles 18 et 98 de la Constitution. Une image est, aussi bien qu'un écrit, susceptible de devenir l'expression abusive d'une pensée. La calomnie, la diffamation et l'injure peuvent très-bien résulter de dessins habilement combinés. L'article 18 accorde les mêmes droits à tous les modes de manifestation de la pensée par la voie de la presse. L'article 98, par une conséquence nécessaire, doit recevoir son application à l'emploi délictueux de tous ces modes.

456. L'énumération de tous les délits qui peuvent se commettre par la voie de la presse n'entre pas dans notre cadre. Nous devons nous borner à indiquer quelques cas propres à faire saisir la véritable portée du principe constitutionnel de l'article 98.

C'est en se plaçant à ce point de vue qu'on peut se demander s'il faut considérer comme délits de presse l'exposition, la vente ou la distribution de chansons, de pamphlets ou d'autres écrits imprimés, de figures ou d'images contraires aux bonnes mœurs (4).

Cette question, vivement controversée, a fait surgir trois systèmes. Les uns soutiennent que cette infraction n'est jamais un délit de presse, parce que les écrits et les images contraires aux mœurs, reproduction graphique ou descriptive d'objets matériels, ne contiennent pas l'expression de la pensée (5). Les autres, prenant une attitude diamétralement opposée, prétendent, au contraire, que l'infraction prévue à l'article 383 du code pénal constitue toujours un délit de

(1) Haus, *Principes généraux du droit pénal belge*, n° 371 Duchaine, p. 323. Ch. Laurent, p. 46.

(2) Voy. Schuermans, *Code de la presse*, p. 230 et 394.

(3) Cass. Bruxelles, 22 février 1864.

(4) Article 383 du code pénal.

(5) Schuermans, *Code de la presse*, p. 343 et suiv.

presse, parce que les juges, avant de condamner, doivent examiner si l'écrit ou les images sont réellement contraires aux bonnes mœurs, et qu'ainsi il y a toujours lieu de procéder à l'appréciation du mérite et du caractère moral de l'œuvre, appréciation qui doit appartenir au jury (1). Dans une troisième opinion, on distingue. Si l'outrage aux mœurs a été commis à l'aide d'écrits imprimés, on y voit un délit de presse; s'il a été commis à l'aide de figures ou d'images, on y voit un délit ordinaire non justiciable du jury (2).

Cette dernière opinion mérite d'être préférée. D'une part, elle possède en sa faveur l'opinion clairement manifestée des auteurs de l'article 383 du code pénal (3); de l'autre, elle est la seule qui se concilie avec les motifs qui ont déterminé le Congrès à accorder des garanties spéciales à la liberté de la presse. Les délits de presse supposent essentiellement la manifestation d'une pensée, d'une opinion par la voie de la presse. Il faudra donc toujours examiner si les écrits imprimés, qu'on prétend attentatoires aux mœurs, renferment la manifestation d'opinions ou de pensées dont la tendance est réprochée par la loi; ou devra toujours scruter l'intention qui a présidé à leur rédaction. Le Congrès n'a pas voulu que cet examen fût de nature à effrayer les imprimeurs ou les éditeurs, parce qu'il ne voulait pas substituer leur censure à celle du gouvernement (4); il voulait, au contraire, que l'imprimeur et l'éditeur fussent mis hors de cause quand l'auteur est connu et domicilié en Belgique. Cette considération se présente pour les écrits imprimés dont s'occupe l'article 383 du code pénal, comme pour toutes les autres publications. On se trouve donc manifestement en présence d'un délit de presse qui doit être jugé par le jury (5). Mais il n'en est pas de même quand il s'agit simplement de réprimer la vente ou l'exposition d'une image obscène. On peut dire de la Constitution belge ce que Morin disait de la Charte française de 1830 : « En établissant la liberté des opinions, la Charte avait en vue les écrits qui parlent à l'intelligence et non les dessins qui parlent aux yeux (6). » La criminalité des dessins, des gravures obscènes saute aux yeux, et l'intervention du jury, c'est-à-dire le

(1) Duchaine, *Du délit de presse*, p. 63 et suiv., 138 et suiv.

(2) Ch. Laurent, *Étude sur les délits de presse*, p. 213 et suiv.

(3) C'est ce que M. Ch. Laurent a clairement prouvé, *ibid.*, p. 214 et suiv.

(4) Voy. ci-dessus, p. 81.

(5) Cass. Bruxelles, 24 février et 24 mai 1864; cour de Bruxelles, 15 mars 1867.

(6) *Répertoire*, v^o *Dessins*. Comp. Chassan, *Traité des délits de la parole, de l'écriture et de la presse*, t. 1^{er}, n^o 4016; 2^e édit.

recours aux représentants de l'opinion publique, n'est pas nécessaire pour caractériser leur nature et leur but. De tels faits n'ont rien de commun, ni avec la liberté des opinions, ni avec la liberté de la presse. Ils ne sont que la représentation matérielle d'un acte licencieux, d'un fait grossier; ils sont des délits ordinaires de la compétence des tribunaux correctionnels; ils ne contiennent la manifestation d'aucune pensée (1).

457. Il ne faut pas non plus confondre les délits de presse avec les infractions aux règles de police qui régissent l'imprimerie.

On aurait tort de voir un délit de presse, de la compétence du jury, dans le refus ou la négligence d'insérer la réponse d'une personne citée nominativement ou indirectement dans les colonnes d'un journal (2). Il ne s'agit pas ici de réprimer un abus de la liberté de la presse. L'éditeur n'agit pas; il s'abstient, il garde le silence. L'emploi même de la presse fait défaut. Le délit consiste précisément dans l'absence de publication de la réponse par la voie de la presse (3).

On doit adopter la même décision à l'égard du délit d'omission du nom et du domicile de l'auteur ou de l'imprimeur (4). Ici encore, on ne trouve ni l'emploi de la presse, ni la manifestation abusive d'une pensée. Le caractère de l'ouvrage ou de l'avis, dépourvu de l'indication requise par la loi, est hors de cause. L'omission punie est un délit professionnel, et l'imprimeur coupable doit être renvoyé devant le tribunal correctionnel (5).

458. Il existe d'autres infractions qui, quoique commises par la voie de la presse, ne sont pas de véritables délits de presse. Elles ne sont que de simples actes de désobéissance à des lois de police, des contraventions toutes matérielles qui existent indépendamment des vues bonnes ou mauvaises qui guident leurs auteurs. Elles ne renferment pas la manifestation d'une pensée, d'une idée, d'une opinion quelconque; elles sont étrangères à toute conception intellectuelle; elles ne requièrent aucune appréciation morale de la part d'un jury. À cette classe appartiennent les annonces contenant des dénominations

(1) M. Ch. Laurent a longuement développé ce système et réfuté les opinions contraires, p. 213 et suiv. Voy. encore Haus, *Principes généraux*, n° 377 bis. Cass. Bruxelles, 28 mars 1839; cour de Gand, 29 janvier 1840; cour de Bruxelles, 3 février 1842.

(2) Article 13 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse.

(3) Cour de Bruxelles, 23 mars 1871; Cass. Bruxelles, 40 juillet 1871; *Pasic.*, 1872, p. 17.

(4) Article 299 du code pénal. Voy. Nypels, *Législation criminelle de la Belgique*, t. II, p. 548 et 549.

(5) Cour de Bruxelles, 11 mai 1833, 25 janvier 1849, 23 mars 1871.

de poids et de mesures supprimés (1), de loteries prohibées (2), de procédés de falsification (3) et de remèdes secrets (4).

459. Après avoir déterminé les attributions du jury, il nous reste à faire sommairement connaître son organisation.

Nul ne peut être juré s'il n'est Belge de naissance ou s'il n'a obtenu la grande naturalisation, s'il ne jouit des droits civils et politiques et s'il n'a trente ans accomplis.

Les jurés sont pris : 1° parmi les citoyens portés sur la liste électorale et versant au trésor de l'État, en contributions directes, une somme qui varie, suivant les provinces, de deux cent cinquante à quatre-vingt-dix francs; 2° indépendamment de toute contribution, parmi les classes de citoyens ci-après désignées : les membres de la Chambre des représentants; les membres des conseils provinciaux; les bourgmestres, échevins, conseillers communaux, secrétaires et receveurs des communes de 4,000 âmes et au-dessus; les docteurs en droit, en médecine, en chirurgie, en sciences et en lettres; les ingénieurs porteurs d'un diplôme régulier délivré par le jury d'examen; les notaires et les avoués; les pensionnaires de l'État jouissant d'une pension de retraite de 1,000 fr. au moins. Ces citoyens remplissent les fonctions de jurés près de la cour d'assises dans le ressort de laquelle est établi leur domicile réel.

Ne sont pas portés ou cessent d'être portés sur la liste des jurés : 1° ceux qui ont atteint leur soixante et dixième année; 2° les ministres, les gouverneurs des provinces, les membres des députations permanentes des conseils provinciaux, les greffiers provinciaux, les commissaires d'arrondissement, les juges, procureurs généraux, procureurs du roi et leurs substitués, les auditeurs militaires, les greffiers et les greffiers adjoints des cours et des tribunaux, les ministres des cultes, les membres de la cour des comptes, les secrétaires généraux

(1) Loi du 1^{er} octobre 1855.

(2) Article 303 du code pénal; cour de Bruxelles, 26 décembre 1863. Nypels, *Législation criminelle de la Belg. que.* t. II, p. 709.

(3) Article 500 du code pénal.

(4) Cour de Bruxelles, 7 novembre 1868.

Quelques auteurs donnent aux infractions indiquées dans ce numéro la qualification de *contraventions de presse*. En Belgique, cette dénomination n'est pas exempte d'inconvénients, parce que le mot *contravention* désigne une infraction punissable de peines de police. Or, plusieurs des infractions qu'on nomme *contraventions de presse* sont punies de peines correctionnelles. M. Haas (n° 376) les appelle *délits de presse improprement dits*. M. Schuermans se sert de l'expression : *Délits, non de presse, commis par la voie de la presse* (p. 230). Cette qualification peut aussi être critiquée, parce que l'article 8 du décret du 19 juillet 1831 et les articles 9, 10 et 11 du décret du 20 juillet 1831 se servent indifféremment des mots *délits de presse* et *délits commis par la voie de la presse*.

et les directeurs d'administration près d'un département ministériel, les militaires en service actif, les médecins et chirurgiens exerçant leur profession.

La députation du conseil provincial dresse une liste générale pour chaque arrondissement judiciaire de la province, et transmet cette liste au président du tribunal, avant le 30 septembre de chaque année. Le président du tribunal, assisté de deux membres, les premiers dans l'ordre du tableau, forme une liste de la moitié des noms portés sur la liste générale, et adresse cette liste, avant le 1^{er} novembre, au premier président de la cour d'appel. Le premier président et deux membres, les premiers dans l'ordre du tableau, réduisent à la moitié chacune des listes envoyées par les présidents des tribunaux respectifs du ressort de la cour. Les listes ainsi réduites des arrondissements de la même province sont réunies en une seule liste pour le service du jury de l'année suivante. Ces opérations ont lieu dans la chambre du conseil, après avoir entendu le ministère public. Il est fait mention du nom de l'officier qui en fait les fonctions, et chaque liste est signée par les présidents et les juges qui ont concouru à sa formation, ainsi que par le greffier. En cas d'empêchement des présidents ou des juges, ils sont remplacés d'après le rang d'ancienneté dans l'ordre des nominations.

Avant le 1^{er} décembre, la liste pour le service du jury est transmise par le premier président au président du tribunal du lieu où siège la cour d'assises. Le président tire au sort trente noms pour chaque session ou série ; il tire en outre quatre jurés supplémentaires parmi les citoyens aptes à remplir les fonctions de jurés et résidant dans la ville où siège la cour d'assises. Ce tirage a lieu en audience publique (1).

ARTICLE 99.

Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le roi.

Les conseillers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort sont nommés par le roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux.

(1) Articles 97 à 108 de la loi du 18 juin 1869.

Les conseillers de la cour de cassation sont nommés par le roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par le sénat, l'autre par la cour de cassation.

Dans ces deux cas, les candidats portés sur une liste peuvent également être portés sur l'autre.

Toutes les présentations sont rendues publiques, au moins quinze jours avant la nomination.

Les cours choisissent dans leur sein leurs présidents et vice-présidents.

Sommaire.

- 460. Les juges, à tous les degrés de la hiérarchie, sont nommés par le roi.
- 461. Néanmoins, dans certains cas, le choix du roi est restreint à des noms portés sur des listes de présentation.
- 462. Le droit de présentation dans l'ancien droit national.
- 463. Le droit de présentation sous le régime de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas.
- 464. Système mixte consacré par le Congrès national.
- 465. Motifs de l'admission de ce système.
- 466. Ordre de présentation des membres des cours d'appel.
- 467. Mode de nomination des membres de la cour de cassation.
- 468. Raisons qui ont fait préférer le Sénat à la Chambre des représentants pour la présentation des candidats à la cour de cassation.
- 469. Nomination des présidents et des vice-présidents des tribunaux de première instance.
- 470. Les présentations doivent toujours être rendues publiques.
- 471. La cour de cassation et les cours d'appel choisissent elles-mêmes leurs présidents et leurs vice-présidents.

COMMENTAIRE

460. Aux termes de l'article 99, tous les juges, quelle que soit la position qu'ils occupent dans la hiérarchie judiciaire, sont nommés par le roi. Ainsi que l'a dit Benjamin Constant, il faut, dans une monarchie constitutionnelle, donner au pouvoir royal toute l'influence et même toute la popularité que la liberté comporte. Le peuple peut se tromper fréquemment dans l'élection des juges. Les erreurs du pouvoir royal sont nécessairement plus rares : il n'a aucun intérêt à en commettre ; il en a un pressant à s'en préserver, puisque les juges sont inamovibles, et qu'il ne s'agit pas de commissaires temporaires (1).

(1) Benjamin Constant, *Réflexions sur les Constitutions et les garanties*, p. 189.

461. Le choix du roi s'exerce en toute liberté lorsqu'il s'agit des juges de paix et des juges des tribunaux de première instance, sauf les exceptions admises pour les tribunaux militaires et les tribunaux de commerce (1); mais, pour les conseillers de la cour de cassation et des cours d'appel, de même que pour les présidents et les vice-présidents des tribunaux de première instance, la prérogative royale est limitée aux candidats proposés par les autorités indiquées dans le texte de l'article 99.

462. Ce droit de présentation trouve de nombreux précédents dans notre ancien droit national, où il était connu sous le nom technique de *droit de terne*.

Charles V, dans une ordonnance du 2 mai 1522, avait concédé au Grand Conseil de Malines le privilège de désigner, pour chaque place vacante, « trois personnages vertueux, de bonnes « mœurs, experts, idoines et suffisants à l'estat de conseiller ». L'édit d'Albert et d'Isabelle du 6 juillet 1611 accorda au conseil du Hainaut le droit de présenter au choix du souverain « trois personnages catholiques, vertueux, de bonnes mœurs, « experts, idoines et ayant les qualités requises ». Le règlement de procédure du conseil de Brabant, du 13 avril 1604, gratifiait de la même faveur les membres de ce corps célèbre. L'édit du 12 septembre 1736 donna *le terne* à la Flandre, au Luxembourg, à Namur, et le règlement du 2 octobre 1737 l'étendit à la Gueldre. A l'époque de la restauration de l'empereur Léopold II, ce droit fut même placé au nombre des prérogatives constitutionnelles des Belges, par le traité de La Haye du 10 décembre 1790 (2).

463. Les rédacteurs de la Loi fondamentale des Pays-Bas s'étaient souvenus de ces vieilles traditions nationales; mais, par des motifs difficiles à justifier, ils écartèrent complètement l'élément judiciaire et accordèrent le droit de présentation à des corps politiques. Suivant l'article 176, le roi nommait les membres de la haute cour des Pays-Bas sur une liste triple de candidats présentée par la seconde chambre des états généraux. Suivant l'article 182, il nommait les membres des cours provinciales sur une liste triple présentée par les états provinciaux (3).

464. Le Congrès national se trouvait ainsi en présence de

(1) Voy. l'article 105.

(2) Voy. le discours prononcé par M. Faider, à l'audience de la cour de cassation du 4 décembre 1871. Poulet, *Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime*, p. 273, 275.

(3) La loi d'organisation judiciaire, qui devait être mise en vigueur en 1831, renfermait l'application de ces règles constitutionnelles.

deux systèmes nettement tranchés. Il pouvait choisir entre l'ancien droit national, qui excluait l'élément politique, et le régime moderne inauguré par la Loi fondamentale des Pays-Bas, qui excluait l'élément judiciaire. Il se prononça en faveur d'un système mixte, en accordant à la fois le droit de présentation aux corps judiciaires et aux corps représentatifs. Il chercha, dans les présentations faites par les cours, des garanties spéciales d'aptitude et d'honorabilité, et il crut trouver dans les présentations faites par le Sénat et les conseils provinciaux le moyen de maintenir une équitable répartition des candidatures entre toutes les provinces du royaume (1).

165. La question de savoir si, dans les monarchies constitutionnelles, une présentation de candidats doit être exigée pour le choix des membres de l'ordre judiciaire est vivement controversée parmi les jurisconsultes les plus éminents (2). On vient de voir que le Congrès national s'est prononcé en faveur de la solution affirmative. Sa décision s'explique et se justifie, d'un côté, par l'importance du rôle que les magistrats d'un ordre élevé sont appelés à jouer dans notre organisation sociale, de l'autre, par la nécessité d'éviter les erreurs et de maintenir, d'une manière absolue, l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le Congrès redoutait aussi l'esprit de népotisme qui pourrait se manifester, si les corps judiciaires étaient seuls appelés à présenter les candidatures.

166. Les conseillers des cours d'appel, le président et les vice-présidents des tribunaux de première instance sont nommés sur deux listes doubles, présentées l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux.

Pour la cour d'appel de Bruxelles, le conseil provincial d'Anvers présente à six places; celui de Brabant et celui du Hainaut, chacun à neuf places.

Pour la cour d'appel de Gand, le conseil provincial de la Flandre orientale présente à huit places, et celui de la Flandre occidentale à sept places.

Pour la cour d'appel de Liège, le conseil provincial de Liège présente à neuf places; celui de Namur, à cinq; celui du Limbourg, à trois; celui du Luxembourg, à trois, et ces deux derniers alternativement à une quatrième place.

1) Faider, discours précité.

2) Le système de la Loi fondamentale a été critiqué par Meyer, *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires*, t. V, p. 343.

L'ordre dans lequel ces présentations s'opèrent est déterminé la loi du 18 juin 1869 (1).

467. Lorsqu'une place de conseiller à la cour de cassation devient vacante, le premier président, soit d'office, soit sur le réquisitoire du procureur général, convoque une assemblée générale, à l'effet de procéder, en séance publique, à la formation de la liste double prescrite par l'article 99. La cour ne peut délibérer si la majorité de ses membres ne se trouve réunie. La présentation de chaque candidat a lieu séparément, par bulletin secret et à la majorité absolue des suffrages. Si aucun des candidats n'obtient la majorité absolue, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix. En cas de parité de suffrages, la préférence est donnée au candidat le plus âgé. Le procureur général transmet au Sénat une expédition de la liste de présentation. Le Sénat procède ensuite à la formation de la liste double qui lui est attribuée. Expédition de cette liste est adressée par le Sénat au procureur général. Les deux listes sont transmises au ministre de la justice par le procureur général et par le Sénat (2).

468. Quelques membres du Congrès avaient proposé d'attribuer à la chambre des représentants la présentation des conseillers à la cour de cassation. Cette proposition fut rejetée, parce que la cour est appelée à juger les ministres et que par conséquent, la présentation de ses membres ne pouvait être

(1) De ce que le conseil d'une province a un plus grand nombre de présentations à faire qu'un autre conseil, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il y aura toujours à la cour un plus grand nombre de conseillers de cette province. En effet, lorsqu'un conseiller vient à mourir, ce n'est point la province à laquelle il appartenait qui a droit à la présentation, mais celle dont le tour est arrivé, d'après l'ordre établi par cet article; ainsi, si la mortalité est plus grande parmi les conseillers de la Flandre orientale, par exemple, il pourra très-bien arriver que la Flandre occidentale ait à la cour un plus grand nombre de membres. Il est à remarquer, d'ailleurs, que le roi peut nommer un des candidats présentés par la cour, et la cour n'est pas tenue de prendre ses candidats dans une province plutôt que dans une autre. M. Devaux a critiqué ce système; il aurait voulu que, quand un conseiller d'une province meurt, la nomination appartint à cette province. M. Leclercq lui a répondu: « Il me semble que le « préopinant a raisonné dans un tout autre esprit que celui de l'article et de la Constitution. « Il semblerait résulter de son raisonnement que la Constitution a eu pour but de faire ad- « ministrer la justice par voie de représentation; or, tel n'est pas l'esprit de la Constitution. « La première pensée du Congrès et de la section centrale avait été de charger les corps judi- « ciaires de faire eux-mêmes les présentations; on les considérait comme les plus capables « de faire les meilleures présentations. Cependant, après mûre réflexion, on a craint l'esprit « de népotisme, on a pensé que si un tribunal était mauvais, ses présentations seraient mau- « vaises, et pour corriger cet abus possible, on a conféré au Sénat et aux conseils provinciaux « le droit de faire des présentations. Il résulte de là que l'on ne doit pas diviser les nomina- « tions, de manière que toujours chaque province ait le même nombre de conseillers. » (*Pasi- nomie*, 3^e série, tom. II, p. 179, not. 5.)

(2) Articles 124 et suiv. et 221 de la loi du 18 juin 1869.

attribuée à la Chambre des représentants, qui est éventuellement appelée à mettre les ministres en accusation (1).

469. Lorsqu'une place de président ou de vice-président près d'un tribunal de première instance devient vacante, le tribunal en avertit le président de la cour d'appel, et le procureur du roi en donne avis au procureur général. Les formes prescrites pour la présentation aux places de conseillers sont observées. La présentation appartient au conseil de la province où la place est vacante (2).

470. Dans tous les cas, les présentations doivent être rendues publiques, au moins quinze jours avant la nomination, par leur insertion au *Moniteur* (3).

471. La cour de cassation et les cours d'appel choisissent dans leur sein leurs présidents et leurs vice-présidents. L'influence d'un président est trop importante, disait le rapporteur de la section centrale, pour qu'on laisse le chef de l'Etat maître de choisir pour président qui bon lui semble. Le projet élaboré par cette section attribuait la même faculté aux tribunaux de première instance. Cette disposition fut écartée, sur l'observation de M. Destouvelles qu'il serait impossible de la mettre à exécution dans certains cas, celui, par exemple, où un tribunal de première instance, qui ne serait composé que de trois juges, viendrait à perdre son président. Comment attribuer aux deux juges restants la nomination de ce magistrat (4)?

ARTICLE 100.

Les juges sont nommés à vie.

Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Sommaire.

472. Les nécessités de la vie constitutionnelle demandent que les juges soient inamovibles.

473. Inconvénients de l'amovibilité démontrés par l'histoire contemporaine.

(1) Huyttens, t. IV, p. 99.

(2) Article 19 de la loi citée.

(3) Articles 74, 127 de la loi citée.

(4) Huyttens, t. II, p. 238.

474. L'inamovibilité est réclamée dans l'intérêt de la considération dont il importe d'entourer la magistrature.
475. Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu sans son consentement. — Motifs.
476. Question constitutionnelle soulevée à l'occasion de la loi du 25 juillet 1867, relative à la mise à la retraite des magistrats.
477. Mesures d'exécution prescrites par cette loi.

COMMENTAIRE.

472. Un publiciste distingué a dit que l'inamovibilité des offices de judicature constitue principalement les monarchies constitutionnelles. Cette pensée est aussi juste que profonde. Que deviendraient les garanties constitutionnelles, les immunités et les droits des citoyens, si le pouvoir exécutif disposait d'un moyen efficace et constant d'influer sur les sentences des tribunaux ; s'il pouvait forcer les juges à se montrer complaisants et timides, en les plaçant, à tous les instants de leur carrière, dans la nécessité d'opter entre leurs devoirs et les avantages attachés à leurs charges ? Telle serait cependant, dans les monarchies constitutionnelles surtout, la position de la magistrature, si ses destinées étaient abandonnées aux exigences, aux caprices, aux rancunes des partis dominants. L'inamovibilité des juges est un axiome constitutionnel qui n'a pas besoin d'être démontré.

473. L'histoire de la première moitié du XIX^e siècle nous a, en effet, prouvé que l'asservissement de la magistrature est loin d'être un fait impossible dans les sociétés modernes. « Pendant vingt-cinq années, disait Benjamin Constant en 1816, pendant vingt-cinq années les tribunaux, les juges, les jugements, rien n'a été libre. Les divers partis se sont emparés tour à tour des instruments et des formes de la loi. Le courage des guerriers les plus intrépides eût à peine suffi à nos magistrats pour prononcer leurs arrêts suivant leur conscience (1). »

474. Il importe d'ailleurs que l'honneur du juge soit placé à l'abri des insinuations et des soupçons des justiciables. Pour qu'il puisse s'acquitter avec fruit du noble et important mandat que la société lui confie, il faut que son nom soit entouré de l'estime de tous et provoque la confiance. Des soupçons, des insinuations contraires ne tarderaient pas à exercer une influence fâcheuse sur l'opinion publique. L'inamovibilité est le

(1) *Essai sur les Constitutions et les garanties*, p. 188.

meilleur moyen de parer à ces inconvénients. Au xvi^e siècle, Jean Bodin disait déjà : « Si l'état (du magistrat) est perpétuel, - il s'assurera et commandera avec dignité; il fera tête aux - méchants, il prêtera l'épaule aux gens de bien, il vengera - les outrages des affligés, il résistera à la violence des tyrans, « sans peur, sans crainte, sans frayeur qu'on le dépouille de « son état, s'il n'a forfait (1). »

475. L'article 100 décide, en outre, que le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de *son consentement*. L'inamovibilité n'offrirait qu'une garantie très-incomplète, si le repos, la fortune et la dignité du magistrat pouvaient être, à tous les instants, compromis par des déplacements inutiles et coûteux. Ce serait un moyen indirect et détourné, tout aussi dangereux que la violence ouverte.

476. Suivant la loi du 25 juillet 1867, les membres des cours et des tribunaux sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions, ou lorsqu'ils ont accompli dans les tribunaux l'âge de soixante et dix ans, dans les cours d'appel l'âge de soixante-douze ans, à la cour de cassation l'âge de soixante-quinze ans.

Cette disposition a été vivement critiquée, en ce qui concerne la fixation d'un âge invariable pour la retraite forcée des magistrats. On a prétendu qu'une mesure de ce genre est radicalement incompatible avec la règle constitutionnelle qui veut que les juges soient nommés à vie. Le magistrat, a-t-on dit, peut devenir incapable ou indigne; dans ces deux cas, le principe doit fléchir, et l'article 100 permet de suspendre le juge et même de le priver de sa place, au moyen d'un jugement. Il n'y a donc qu'un jugement qui puisse constitutionnellement faire descendre un magistrat de son siège. Le législateur peut, sans doute, déclarer dans quel cas un semblable jugement doit être rendu; mais il n'est pas omnipotent, il est lié par la loi constitutionnelle. Cette loi lui défend de déclarer que les magistrats seront nommés à terme, ou de décider, ce qui arrive au même, qu'ils seront nommés jusqu'à tel âge, invariable pour tous. Le législateur fait une loi conforme à la Constitution quand il attribue aux tribunaux le pouvoir de constater l'état physique et moral de leurs membres et de les priver de leurs fonctions, en cas d'incapacité reconnue. Mais le législateur ne peut pas, en pré-

(1) Bodin, *Les Six Livres de la République*, l. IV, c. 4.

sence du texte formel de la Constitution, substituer à la réalité du fait une présomption arbitraire, en déclarant que tout magistrat est, à un certain âge, incapable de remplir ses fonctions. En agissant de la sorte, il change la limite fixée par la Constitution pour la cessation des fonctions judiciaires ; il confond les pouvoirs en substituant le législateur au juge (1).

Les partisans de l'opinion contraire ont vivement repoussé ce reproche d'inconstitutionnalité. A leur avis, l'article 100, en exigeant que les juges soient nommés à vie, a simplement voulu écarter le système des lois et des Constitutions antérieures, suivant lesquelles les juges étaient nommés à terme (2). De l'ensemble des paragraphes de l'article 100, sagement interprétés, il résulte, disent-ils, que le premier ordonne les nominations à vie pour exclure les nominations à terme, et que les deux autres consacrent l'inamovibilité des juges avec ses conséquences naturelles ; mais la loi, qui fixe l'âge avant lequel on ne peut pas devenir magistrat, a nécessairement le droit de déterminer l'âge après lequel on ne peut plus l'être. Le but essentiel de l'inamovibilité est de rendre les juges indépendants du pouvoir ; mais cette prérogative ne leur est pas accordée dans leur intérêt personnel ; elle est fondée sur des considérations d'intérêt public. La mise à la retraite, à un âge où l'homme perd ordinairement la vigueur de ses facultés intellectuelles, ne porte aucune atteinte à cette garantie précieuse et nécessaire. Le juge conserve jusqu'au dernier moment toute son indépendance ; le pouvoir ne peut jamais intervenir pour modifier sa position ou ses droits ; il jouit de toutes ses prérogatives aussi longtemps que la plénitude de ses facultés intellectuelles lui permet de les exercer (3).

C'est à ce dernier système que la majorité des Chambres a donné la préférence dans la loi citée.

477. En exécution de cette loi, les présidents et les conseillers de la cour de cassation et des cours d'appel qui, atteints d'une infirmité grave et permanente, ou un mois après avoir atteint l'âge fixé, n'ont pas demandé leur retraite, sont avertis,

(1) Note rédigée par MM. d'Anethan et Pirmez, au nom de la minorité de la commission du Sénat. *Pasinomie*, 1869, p. 263.

(2) Lois des 16-24 août 1790, art. 3 et 4 du titre II ; Constitution du 3 septembre 1791, tit. III, chap. 5, art. 2 ; Constitution de 1793, art. 95 ; Constitution de l'an III, art. 212, 216 ; Constitution de l'an VIII, art. 60. La Loi fondamentale de 1815 n'admettait la nomination à vie que pour certains magistrats désignés dans son article 186. Pour les autres, la durée de leurs fonctions devait être fixée par la loi.

(3) Nous empruntons cette argumentation au rapport fait par M. Barbanson, au nom de la commission du Sénat (*Pasinomie*, 1869, p. 256 et suiv.).

par lettre chargée à la poste, soit d'office, soit sur la réquisition du ministère public, par le premier président de la cour à laquelle ils appartiennent. S'il s'agit du premier président de la cour, l'avertissement est donné par le chef du parquet.

Dans les mêmes cas, les juges des tribunaux de première instance et les juges de paix sont avertis, de la même manière, par le premier président de la cour d'appel.

Si, dans le mois de l'avertissement, le magistrat n'a pas demandé sa retraite, la cour de cassation ou la cour d'appel se réunit en assemblée générale, pour statuer, après avoir entendu le ministère public, la première, sur la mise à la retraite de ses membres, et la seconde, sur la mise à la retraite de ses membres, de ceux des tribunaux de première instance et des juges de paix.

La décision est immédiatement notifiée à l'intéressé. Si celui-ci n'a pas fourni d'observations, la décision n'est considérée comme définitive que s'il n'a pas été formé d'opposition dans les cinq jours à dater de la notification.

La décision rendue, soit sur les observations du magistrat, soit sur son opposition, est en dernier ressort.

Le magistrat intéressé et le ministère public peuvent néanmoins, si les formes n'ont pas été observées, se pourvoir en cassation contre les décisions des cours d'appel, dans les cinq jours à partir de celui où les décisions sont devenues définitives (1).

ARTICLE 101.

Le roi nomme et révoque les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux.

Sommaire.

478. Origine et attributions du ministère public.
 479. Les besoins de l'administration judiciaire exigent que la nomination et la révocation des officiers du ministère public soient abandonnées au r. i.

COMMENTAIRE.

478. Déjà sous l'ancien régime, le roi de France était représenté auprès des parlements par son procureur, lequel, outre le ministère fiscal, exerçait encore, au nom du souverain,

(1) Articles 1 à 5 de la loi du 25 juillet 1867.

le *ministère public*, c'est-à-dire la poursuite des crimes qui portaient atteinte à l'ordre public.

Sous la législation actuelle, les fonctions du ministère public sont à la fois criminelles et civiles. Comme agents de la justice répressive, les magistrats composant le ministère public sont les poursuivants naturels de l'action publique, naissant des crimes, des délits et des contraventions (1). Leurs fonctions civiles consistent principalement à veiller aux intérêts de l'Etat, du domaine, des communes, des établissements publics, des femmes mariées, des mineurs, des absents. Ces diverses fonctions sont réglées par le code de procédure pénale, le code de procédure civile et quelques lois particulières.

479. Quelles que soient les fonctions du ministère public, ses membres sont toujours les organes du pouvoir exécutif auprès des tribunaux (2). La nomination et la révocation de ces magistrats doivent donc être abandonnées au pouvoir dont ils sont les agents. Un membre du Congrès, M. Destouvelles, avait fait la proposition de les déclarer inamovibles comme les juges. On lui répondit, avec raison, que l'inamovibilité des officiers du parquet était contraire au principe de la responsabilité ministérielle. Comme celle-ci suppose le pouvoir de faire le bien et le mal, l'action d'un ministre de la justice responsable ne peut exister qu'avec le principe de l'amovibilité des officiers placés sous ses ordres (3).

En effet, si les officiers du ministère public appartiennent au pouvoir judiciaire par leur participation à l'application des lois, ils n'en sont pas moins de véritables agents du pouvoir exécutif. Ils sont placés sous l'autorité du ministre de la justice, qui peut leur donner l'ordre d'intenter des poursuites (4). Ils ne se bornent pas à saisir la justice criminelle; ils interviennent dans l'exécution de ses arrêts et, à ce point de vue encore, ils sont de véritables délégués de la puissance exécutive.

Meyer invoque un autre argument de grande valeur. Il fait remarquer que le ministère public, placé près de tous les tribunaux du royaume, peut très-efficacement contribuer à maintenir l'uniformité dans l'application des lois, quand tous ceux qui le composent se trouvent sous l'autorité d'un petit nombre de supérieurs, qui reçoivent eux-mêmes l'impulsion d'un seul chef (5).

(1) Rauter, *Traité du droit criminel*, chap. IV, n° 132.

(2) Lois des 16-24 août 1790, tit. VIII, art. 1.

(3) Discours de M. Lebeau; Huyttens, t. II, p. 253.

(4) Articles 151, 154, 155 de la loi du 18 juin 1869; art. 60 et 61 de la loi du 20 avril 1810.

(5) Les avantages et les inconvénients de l'inamovibilité des membres du ministère public ont été longuement examinés par les auteurs modernes. (Voy., dans le sens de l'amovibilité,

ARTICLE 102.

Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

Sommaire.

480. Motifs de la disposition.

COMMENTAIRE.

480. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi du 18 juin 1869.

Des considérations de l'ordre le plus élevé exigent que les services de la magistrature soient honorablement rétribués. Le pacte fondamental a fait un lot immense au pouvoir judiciaire. Outre l'application de toutes les lois civiles et criminelles, dans l'acception la plus étendue de ces mots, les tribunaux exercent aujourd'hui un contrôle indirect sur une foule d'actes émanant de l'autorité administrative (1). L'importance de ces attributions entraînerait des inconvénients et des dangers de toute espèce, si les magistrats qui en sont investis n'étaient pas l'élite de ceux qui se vouent aux études juridiques. Il est donc indispensable de doter la magistrature assez largement pour que des hommes de talent s'y destinent et s'y préparent, dès le début de leur carrière, et n'attendent pas, comme on l'a vu trop souvent, qu'ils aient acquis la conviction qu'ils ne réussiront pas au barreau. En plaçant le juge, sous le rapport du traitement, sur la même ligne que les fonctionnaires qui se trouvent aux derniers degrés de l'échelle administrative, on pourrait craindre que la magistrature ne finit par devenir un lieu de refuge pour ceux qui n'ont ni le courage, ni le talent de se faire valoir ailleurs. Les fonctions arides et laborieuses du juge ne sont pas de nature à pouvoir être exercées gratuitement, et toute fonction qui a besoin d'un salaire est méprisée, si ce salaire est trop modique.

Les traitements des magistrats doivent être fixés par la loi, afin de les mettre à l'abri des séductions ministérielles.

Meyer, *Institutions judiciaires*, tom. V, p. 269 ; Carré, *Traité des juridictions*, tom. I, p. 345 ; Leclercq, *Mémoires cités*, 2^e Étude, p. 33. L'opinion contraire a été préconisée par Berenger, *Traité de la justice criminelle en France*, et par Ortolan et Ledeau, *Traité du ministère public*, tom. I, p. 45).

1) Voy. l'article 107.

ARTICLE 103.

Aucun juge ne peut accepter du gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, et sauf les cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

Sommaire.

481. La magistrature doit être préservée des séductions du pouvoir.
 482. Cas d'incompatibilité entre les fonctions judiciaires et les fonctions administratives.

COMMENTAIRE.

481. Après avoir placé les magistrats à l'abri des rancunes du pouvoir exécutif, il fallait encore les prémunir contre la tentation des faveurs dont il dispose. C'est ce que le Congrès national a fait en décidant que les membres de l'ordre judiciaire ne peuvent accepter des fonctions salariées, à moins qu'ils ne les exercent gratuitement; encore faut-il que ces fonctions ne soient pas incompatibles avec celles dont ils se trouvent déjà investis. Il résulte toutefois des discussions préliminaires, principalement du rapport de la section centrale, que cette prohibition ne concerne que les juges en titre. On ne peut donc pas l'étendre aux juges suppléants, qui n'exercent qu'accessoirement des fonctions judiciaires (1).

482. Les cas d'incompatibilité auxquels l'article 103 fait allusion sont aujourd'hui fixés par les lois du 26 mai 1848 et du 18 juin 1869.

Après avoir interdit le cumul des fonctions judiciaires, cette dernière loi proclame les règles suivantes. Les fonctions de l'ordre judiciaire sont incompatibles avec celles de gouverneur, de membre de la députation permanente du conseil provincial, de commissaire d'arrondissement; avec toute fonction rétribuée de l'ordre administratif; avec les fonctions d'avoué, de notaire ou d'huissier; avec la profession d'avocat, avec l'état militaire et avec l'état ecclésiastique.

Les membres des cours, des tribunaux de première instance et des justices de paix, les procureurs généraux, les procureurs du roi et leurs substituts, les greffiers et les greffiers adjoints

1: Huytens, t. IV, p. 100.

près des cours et des tribunaux de première instance et de commerce, et les greffiers des justices de paix ne peuvent être bourgmestres, échevins ou secrétaires communaux.

Les juges de paix, les membres des tribunaux de première instance et des cours d'appel, ainsi que les officiers des parquets près des cours et des tribunaux, ne peuvent être membres des conseils provinciaux.

Les parties ne peuvent charger de leur défense, soit par écrit, soit même à titre de consultation, les juges titulaires en activité de service, les procureurs généraux, les procureurs du roi, leurs substituts, les greffiers et les greffiers adjoints des cours et des tribunaux de première instance et de commerce, ni les greffiers des justices de paix, même dans les tribunaux autres que ceux près desquels ils exercent; ils peuvent seulement plaider leurs causes personnelles, celles de leurs femmes, parents ou alliés en ligne directe et celles de leurs pupilles.

Les juges suppléants ne peuvent être ni huissiers ni receveurs des impôts.

Il est interdit, sous la menace de peines disciplinaires, à tout membre de l'ordre judiciaire d'exercer, soit par lui-même, soit sous le nom de son épouse ou par toute autre personne interposée, aucune espèce de commerce, d'être agent d'affaires ou de participer à la direction ou à l'administration de toute société ou établissement industriel. Le roi peut, dans des cas particuliers, relever de cette interdiction les greffiers et les greffiers adjoints (1).

Depuis la réorganisation du pouvoir judiciaire par l'Assemblée constituante, la plupart de ces interdictions ont été constamment admises. La loi du 24 vendémiaire an III proclamait déjà, en termes généraux, l'incompatibilité des fonctions administratives et judiciaires.

ARTICLE 104.

Il y a trois cours d'appel en Belgique.

La loi détermine leur ressort et les lieux où elles sont établies.

Sommaire.

483. Nécessité d'établir divers degrés de juridiction.

484. Latitude laissée, sous ce rapport, à l'action du pouvoir législatif.

485. Ressorts et lieux de résidence des cours d'appel.

(1) Articles 174 et suiv. de la loi du 18 juin 1869.

COMMENTAIRE.

483. Les intérêts du corps social exigent que la chose jugée soit considérée comme la vérité même. Les Romains rendaient hommage à l'une des exigences supérieures de l'ordre public, quand ils disaient : *Res judicata pro veritate habetur*.

L'institution de divers degrés de juridiction, le recours du juge inférieur au juge supérieur, ont été envisagés, par tous les peuples civilisés, comme le moyen le plus efficace et le plus sûr de rapprocher, autant que possible, cette fiction légale de la vérité des faits.

484. La Constitution se borne à décréter l'établissement de trois cours d'appel en Belgique. Elle abandonne au pouvoir législatif le soin de déterminer les cas où il convient d'accorder aux plaideurs la faculté de franchir le premier degré de juridiction. Ces cas ont été fixés pour les justices de paix, les tribunaux de première instance et les tribunaux de commerce, par la loi du 25 mars 1876 sur la compétence en matière civile.

485. Les ressorts et les lieux de résidence des trois cours d'appel sont fixés par la loi du 18 juin 1869, organique de l'ordre judiciaire. Elles siègent à Bruxelles, pour les provinces d'Anvers, de Brabant et de Hainaut; à Gand, pour les deux Flandres; à Liège, pour les provinces de Liège, de Limbourg, de Luxembourg et de Namur.

La même loi du 18 juin 1869 règle la composition des trois cours (1).

ARTICLE 105.

Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

Il y a des tribunaux de commerce dans les lieux déterminés par la loi. Elle règle leur organisation, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres, et la durée des fonctions de ces derniers.

1, Voy. les annotations sous l'article 99.

Sommaire.

- 486. Nécessité d'une juridiction spéciale pour les militaires.
- 487. Les tribunaux militaires peuvent juger sans assistance de jurés.
- 488. Organisation des tribunaux militaires.
- 489. Organisation de la cour militaire.
- 490. Raisons alléguées en faveur du maintien des tribunaux de commerce
- 491. Organisation des tribunaux de commerce.
- 492. Maintien des conseils de prud'hommes.
- 493. Organisation des conseils de prud'hommes.

COMMENTAIRE.

486. Les tribunaux militaires et les tribunaux de commerce sont, presque partout, régis par une législation spéciale.

Les formes lentes et solennelles de la procédure ordinaire sont peu compatibles avec les besoins impérieux et inflexibles de la discipline militaire. Si le salut de l'armée exige que l'ordre du supérieur soit immédiatement exécuté, il faut, par une conséquence naturelle, qu'une répression prompte et décisive atteigne la désobéissance et le désordre. Les tribunaux militaires, comme toutes les juridictions, doivent se préoccuper avant tout de la recherche impartiale de la vérité ; mais il est malheureusement vrai que les intérêts les plus importants de la nation ne leur permettent pas toujours, principalement en campagne, de s'entourer de toutes les formes judiciaires où la magistrature civile va puiser les éléments de sa conviction et les motifs de ses sentences.

487. La seule question de droit constitutionnel qu'il importe d'examiner ici est celle de savoir si ces tribunaux peuvent juger, en matière criminelle, sans l'assistance de jurés.

En s'attachant uniquement aux termes généraux de l'article 98 de la Constitution, il faudrait répondre négativement. Mais les principes d'une saine interprétation exigent qu'on ne sépare pas une disposition législative de celles qui la précèdent et la suivent. L'article 98, qui pose un principe général, doit être combiné avec l'article 105, qui admet formellement l'institution d'une juridiction spéciale pour juger les infractions prévues par les lois militaires. Qu'on dise que la création d'un jury militaire serait conforme à l'esprit de la Constitution ; qu'on ajoute que l'existence d'un jury militaire ne serait pas une nouveauté incompatible avec les besoins de l'armée, nous le voulons bien ; mais il n'en est pas moins vrai que le texte de l'article 105 accorde au pouvoir législatif une liberté entière pour

organiser, à son gré, des tribunaux spéciaux pour la répression des délits militaires.

La haute cour de Bruxelles, dans une espèce où il s'agissait d'un délit de presse, a donc sainement interprété les articles 98 et 105 de la Constitution, en décidant, par un arrêt du 10 mai 1836, que les conseils de guerre sont compétents pour juger, sans assistance de jurés, tous les crimes et tous les délits que les lois ont placés dans le cercle de leur compétence.

En effet, si, aux termes de l'article 98 de la Constitution, le jury est établi en toutes matières criminelles, cette disposition ne déroge en rien aux principes de la juridiction exceptionnelle établie pour juger les délits commis par des militaires; au contraire, la disposition générale de l'article 98 est restreinte par celle de l'article 105 qui la suit et qui statue que des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires et déterminent leurs attributions. Ces lois particulières, tant qu'il n'y aura pas été autrement pourvu, sont les codes militaires actuels, qui prescrivent que les crimes et les délits commis par des individus appartenant à l'armée soient jugés par les tribunaux militaires. Si l'article 98 de la Constitution, qu'on doit interpréter en le rapprochant de l'article 105, pouvait être invoqué contre l'appréciation des délits de presse par les tribunaux militaires, lorsque ces délits sont commis par des militaires, la même exception devrait prévaloir pour les délits politiques, et même pour les crimes quelconques commis par des militaires, puisque, pour tous ces cas, l'article 98 exige, en thèse générale, l'intervention du jury; de sorte que, d'après ce système, les tribunaux militaires ne devraient plus juger du tout, si ce n'est en matière correctionnelle, ce qui serait absurde et contraire à l'intention bien manifeste du législateur (1).

488. Chaque province a son conseil de guerre, sauf les provinces de Limbourg et de Luxembourg, dont la première est réunie à l'auditoriat de Liège et la seconde à l'auditoriat de Namur.

Le conseil de guerre se compose de six membres, ayant tous le grade d'officier, et d'un président ayant, autant que possible, le grade d'officier supérieur. Ils sont nommés par le commandant militaire de la province. Un auditeur militaire nommé par le roi remplit à la fois les fonctions de juge d'instruction, d'accusateur public et de greffier (2).

(1) Bosch, *Droit pénal et discipline militaire*, p. 154.

(2) Articles 131 à 136 du code de procédure militaire; loi du 19 mai 1863.

En temps de guerre, avant l'ouverture de la campagne, le roi nomme un ou plusieurs « conseils de guerre en campagne », ou il en délègue la nomination au général commandant. Ils sont composés de la même manière que les conseils de guerre provinciaux, avec la seule différence que leur président doit être nécessairement un officier supérieur (1). Des conseils de guerre temporaires peuvent, en outre, être établis par le général ou l'officier commandant, dans les places investies ou assiégées (2).

489. La cour militaire siégeant à Bruxelles a été réorganisée par la loi du 29 janvier 1849. Elle se compose de cinq membres : un conseiller de la cour d'appel de Bruxelles, délégué par cette cour pour une année, président, et quatre officiers généraux ou supérieurs désignés par le sort. A cet effet, le ministre de la guerre fait dresser chaque mois une liste des officiers supérieurs résidant à Bruxelles. Si le nombre des officiers portés sur cette liste est inférieur à cinquante, on y fait figurer tous les officiers supérieurs faisant partie de la division militaire. La liste est envoyée au président de la cour militaire, qui procède ensuite, avant le 20 de chaque mois et publiquement, au tirage au sort des quatre officiers qui sont destinés à faire partie de la cour pendant le mois suivant, savoir : un lieutenant général ou général-major, un colonel ou lieutenant-colonel et deux majors. On désigne de la même manière quatre officiers des même grades, pour suppléer au besoin les membres titulaires. Les fonctions du ministère public sont remplies par un auditeur général nommé par le roi (3).

490. D'autres raisons ont été alléguées en faveur du maintien des tribunaux de commerce. On dit que les contestations commerciales ne comportent pas les délais et les frais de la procédure ordinaire. On ajoute que leur solution exige des connaissances spéciales que ne possèdent pas toujours les magistrats étrangers aux habitudes et aux opérations du négoce. On s'est, enfin, prévalu de ce que les principes qui doivent présider à l'examen des causes civiles ne peuvent pas toujours être strictement appliqués dans une matière où la bonne foi doit l'emporter sur la rigueur des principes juridiques.

L'article 105 donne à l'existence des tribunaux de commerce l'immutabilité d'un principe constitutionnel.

491. Lorsque aucun tribunal de commerce n'existe dans

(1) Articles 261, 262, 263 du code de procédure militaire.

(2) Articles 282, 283, 284 du code cité à la note précédente.

(3) Articles 2 et suiv. de la loi du 29 janvier 1849.

un arrondissement judiciaire, le tribunal de première instance en remplit les fonctions. Il juge alors sans l'assistance du ministère public et conformément aux dispositions qui régissent les tribunaux de commerce.

Dans les autres arrondissements, les membres des tribunaux de commerce sont élus par une assemblée composée de commerçants versant au trésor de l'État, du chef de leur patente, la somme de quarante-deux francs trente-deux centimes. Ils sont nommés pour deux ans et institués par le roi. Le roi nomme directement le greffier. Les greffiers-adjoints sont nommés par le tribunal, sur une liste triple de candidats présentée par les greffiers (1).

492. Une institution qui présente beaucoup d'analogie avec les tribunaux de commerce est celle des conseils de prud'hommes, institués par la loi du 18 mars 1806, pour terminer, autant que possible par conciliation, les différends qui s'élèvent, soit entre les chefs d'industrie et les ouvriers, soit entre les ouvriers eux-mêmes. Comme le texte de la Constitution maintient seulement les tribunaux de commerce, on s'était un instant demandé si elle n'avait pas entendu supprimer les conseils de prud'hommes. La difficulté a été tranchée, d'abord par la loi du 9 avril 1842, puis par celle du 7 février 1859. Cette dernière a mis l'institution en harmonie avec les lois contemporaines et les principes de notre droit public.

493. Les membres des conseils de prud'hommes sont choisis moitié parmi les chefs d'industrie et moitié parmi les ouvriers. Les premiers, réunis en assemblée particulière, nomment les prud'hommes chefs d'industrie; les seconds, réunis également en assemblée particulière, nomment les prud'hommes ouvriers.

Les administrations communales dressent, dans leurs circonscriptions respectives, des listes provisoires d'électeurs. Les députations permanentes des conseils provinciaux font la révision des listes provisoires, statuent sur les réclamations et arrêtent les listes générales.

Pour être porté sur la liste des électeurs, il faut : 1° appartenir à la classe des chefs d'industrie ou à celle des ouvriers; 2° être Belge par la naissance ou par la naturalisation; 3° être âgé de vingt-cinq ans accomplis; 4° être domicilié dans le ressort du conseil et y exercer effectivement son industrie ou son métier depuis quatre ans au moins; 5° savoir lire et écrire.

Les membres du conseil sont nommés pour trois ans. Le roi

1) Articles 33 et suiv. de la loi du 18 juin 1869.

nomme, également pour trois ans, le président et le vice-président, sur une liste double de candidats choisis par le conseil dans son sein ou au dehors (1).

ARTICLE 106.

La cour de cassation prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi.

Sommaire.

- 494. Origine des conflits.
- 495. Division des conflits.
- 496. Guillaume I^{er} s'était attribué le jugement des conflits.
- 497. Le Congrès national a attribué à la cour de cassation le jugement des conflits.
- 498. Examen critique de ce système.
- 499. Rôles respectifs du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire dans le règlement des conflits.
- 500. Procédure à suivre dans le jugement des conflits d'attributions.
- 501. Sanction pénale de l'article 106 de la Constitution.

COMMENTAIRE.

494. En organisant les autorités publiques, le législateur constituant détermine la sphère dans laquelle chacune d'elles doit agir et se mouvoir; il leur pose des limites qu'il ne leur est pas permis de franchir. Mais ces autorités, bien que placées sur des lignes différentes, doivent se trouver rapprochées par le but même qui leur est assigné; alors la limite qui les sépare est mise en question, et le doute fait naître les conflits (2).

495. Il existe diverses espèces de conflits. On nomme *conflit de juridiction* la contestation existant entre deux ou plusieurs tribunaux, dont chacun veut s'attribuer la connaissance d'une affaire; on désigne sous le nom de *conflit d'attributions* une contestation semblable, existant entre un tribunal et une autorité administrative. C'est de cette dernière espèce de conflits que s'occupe l'article 106.

496. On sait que Guillaume I^{er}, par un arrêté inconstitutionnel du 5 octobre 1822, avait attribué aux gouverneurs de province le droit d'arrêter l'action des tribunaux, par la simple déclaration que l'autorité administrative revendiquait la con-

(1) Articles 3 et suiv. de la loi du 7 février 1839.

(2) Voy. le discours prononcé par M. Raikem, à l'audience de rentrée de la cour d'appel de Liège, le 16 octobre 1843.

naissance de la cause. Le conflit une fois élevé, le roi lui-même était appelé à « statuer ce qui au cas paraîtrait appartenir (1) ». Il suffit de copier l'un des considérants de cet arrêté pour dévoiler toute la pensée du monarque néerlandais : « At-
 « tendu, disait le roi, qu'il résulte évidemment de plusieurs
 « dispositions de la Loi fondamentale... que les autorités admi-
 « nistratives exercent les pouvoirs qui leur sont attribués...
 « sous notre surveillance et autorité supérieure et souveraine;
 « que la Loi fondamentale, en nous imposant l'obligation de
 « ne pas souffrir qu'on s'en écarte en aucune occasion ou sous
 « aucun prétexte, nous a constitué le juge supérieur et en
 « dernier ressort de la légalité et de la validité des règlements,
 « ordonnances et résolutions émanées des autorités adminis-
 « tratives, ainsi que des actes gérés par les administrateurs
 « dans l'exercice de leurs fonctions administratives; que de là
 « il résulte ultérieurement, par une conséquence nécessaire et
 « immédiate, qu'il ne peut entrer dans les attributions légales
 « et constitutionnelles du pouvoir judiciaire de prendre con-
 « naissance des actes administratifs ou de s'y immiscer. »

497. L'usage excessif que les ministres hollandais avaient fait de cette prétendue prérogative royale était devenu, dans les dernières années du royaume des Pays-Bas, l'objet de plaintes à peu près unanimes. Les rédacteurs de la Constitution, en enlevant ce privilège à la royauté, ne pouvaient manquer d'obtenir l'assentiment du Congrès national. L'article 106, qui attribue à la cour suprême le jugement des conflits, fut voté sans discussion. Le rapporteur de la section centrale s'était contenté de dire : « Dans la cinquième section, huit membres
 « ont proposé d'attribuer à la cour de cassation le règlement
 « des contestations connues sous le nom de conflits. Sept
 « membres étaient d'avis de laisser le règlement de cette ma-
 « tière à la législature ordinaire. La section centrale a pensé
 « que la Constitution devait s'occuper d'une matière aussi im-
 « portante; elle propose d'attribuer à la cour de cassation le
 « jugement des conflits d'attributions, et de laisser à la loi le
 « soin de régler le mode de les juger (2). »

498. Il est douteux cependant que l'assemblée ait suivi, en cette circonstance, les vrais principes de la matière. Il ne fallait pas, sans doute, attribuer la décision des conflits au monarque. Chef du pouvoir exécutif, il serait toujours plus ou moins enclin à sanctionner les opinions de ses agents; il pour-

(1) Voy. ci-dessus, p. 362.

(2) Huyttens t. IV, p. 100.

rait intervertir l'ordre des juridictions et attribuer indirectement à l'administration le jugement de débats relatifs aux droits civils et politiques des citoyens. Mais les mêmes abus ne peuvent-ils pas, en sens inverse, résulter de l'intervention de la cour de cassation? Quelque impartiale qu'elle puisse être, elle ne cessera pas d'appartenir à l'ordre judiciaire, et les intérêts des tribunaux dont la compétence est mise en doute sont en définitive les siens.

En France, la loi du 4 février 1850 avait organisé un tribunal des conflits, présidé par le ministre de la justice, et composé de quatre conseillers d'État et de quatre conseillers de la cour de cassation. Il eût été facile de créer chez nous un autre tribunal mixte composé de membres de la cour de cassation et de délégués des Chambres législatives (1).

Toutefois, il serait injuste de ne pas rendre hommage aux conditions d'indépendance et d'impartialité que présente le corps le plus élevé de la magistrature nationale. Afin qu'on puisse sainement juger les divers systèmes, nous reproduirons les motifs allégués par M. Raikem, à l'appui de la théorie sanctionnée par la Constitution. « A quelle autorité, dit-il, devait
 « être conféré le droit de maintenir le principe de la distinc-
 - tion des pouvoirs? Devait-on suivre les traces de la législa-
 - tion antérieure, en investir le pouvoir royal? Le prince n'agit
 - que sous la responsabilité de ses ministres. Ceux-ci seraient
 - donc devenus les juges de la compétence respective des tri-
 - bunaux et de l'administration. A la vérité, leur responsabi-
 « lité se serait trouvée engagée, et leurs décisions, en cette
 - matière, auraient pu être l'objet du recours à la législation.
 - Mais, outre que, d'après leur institution, les Chambres légis-
 « latives sont peu propres à décider des questions de compé-
 « tence, n'était-il pas à craindre de voir transporter la déci-
 - sion des conflits dans l'arène politique, où parfois les passions
 - obtiennent l'empire qui ne devrait jamais être accordé qu'à
 « la raison? Le Congrès national a évité cet écueil, en confé-
 « rant à la cour suprême, dont il décrétait l'institution, le droit
 « de statuer sur les conflits d'attributions. Il fallait choisir
 « entre les trois grands pouvoirs de l'État pour déterminer

(1) Aujourd'hui le tribunal des conflits se compose en France : 1° du garde des sceaux, président; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire élus par les conseillers en service ordinaire; 3° de trois conseillers de la cour de cassation nommés par leurs collègues; 4° de deux membres et de deux suppléants, élus par la majorité des juges désignés aux paragraphes précédents. Les membres du tribunal sont soumis à réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. (Loi du 24 mai 1872, art. 23 et suiv.)

« celui qui serait chargé de contenir les autorités dans leurs
 « limites constitutionnelles. Le choix fut heureux ; on ne pou-
 « vait mieux faire que d'attribuer ce droit à l'autorité qui do-
 « mine toute la hiérarchie judiciaire ; à celle qui, par son
 « institution même, se trouve le plus en dehors du mouvement
 « politique. La cour de cassation ne connaît pas du fond des
 « affaires. Elle est seulement chargée de maintenir l'observa-
 « tion exacte et uniforme de la loi. Elle se trouve, par là, le
 « régulateur le plus impartial des limites posées par la loi
 « à la compétence des autorités constituées. Elle était donc
 « bien propre à réaliser l'attente du pouvoir constituant, en
 « maintenant l'exercice du pouvoir judiciaire, sans chercher à
 « l'étendre aux dépens du gouvernement (1). »

499. Quoiqu'il en soit, l'article 106 a nettement déterminé la compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, en ce qui concerne le règlement des conflits. La cour de cassation statue seule sur les conflits d'attributions, et le pouvoir législatif ne saurait porter aucune atteinte à cette règle constitutionnelle. Le rôle du législateur se trouve réduit à la détermination de la procédure.

500. Les lois du 4 août 1832 et du 18 juin 1869 ont successivement déclaré que les conflits d'attributions doivent être jugés par les chambres réunies de la cour de cassation ; mais ni l'une ni l'autre de ces lois n'indique le mode à suivre pour soumettre ces importantes contestations au jugement de la cour régulatrice.

Deux systèmes se trouvent en présence.

Les uns, voyant dans le conflit d'attributions un véritable règlement de juges, lui appliquent les articles 364 et 365 du code de procédure civile. Ils soutiennent que les parties intéressées ont seules le droit d'élever le conflit, en s'adressant par requête à la cour de cassation.

Les autres repoussent cette doctrine comme une atteinte directe à l'indépendance constitutionnelle du pouvoir exécutif. Ils soutiennent que celui-ci, séparé et indépendant des autres pouvoirs, doit être armé du droit de défendre ses attributions et ses prérogatives contre les envahissements des tribunaux. Ils voient dans la faculté d'élever le conflit un attribut naturel de la puissance exécutive, un exercice rationnel du droit de défense, et ils ne veulent pas que, dans une matière qui est essentiellement d'ordre public, on accorde à des particuliers le pouvoir

(1) Discours cité.

exorbitant de lancer l'interdit sur l'action des tribunaux. A leur avis, un tel pouvoir ne peut être confié qu'à des fonctionnaires élevés de l'ordre administratif. Les parties intéressées doivent se contenter de faire valoir l'exception d'incompétence (1).

Le premier de ces systèmes a été accueilli, en ce qui concerne les parties intéressées, par la cour de cassation (2); mais le second a été formulé dans un projet de loi présenté aux Chambres le 21 janvier 1845 (3).

Il est indispensable que le législateur tranche lui-même cette importante controverse. Il est difficile, sinon impossible, d'appliquer ici les règles tracées par le code de procédure civile pour vider les conflits qui surgissent entre des corps qui appartiennent tous à l'ordre judiciaire. Dans les conflits existant entre deux pouvoirs constitutionnels, qui émanent l'un et l'autre de la souveraineté nationale, qui sont l'un et l'autre indépendants dans leur sphère respective, il faut d'autres règles. Aujourd'hui, l'administration indûment attrait en justice doit se borner à décliner la compétence des tribunaux, en première instance, en appel et en cassation, c'est-à-dire que, pendant toute la durée du procès, elle est dépouillée de sa qualité de pouvoir public et obligée de laisser en souffrance des intérêts sociaux dont la satisfaction est souvent urgente (4).

501. D'après l'article 238 du code pénal, les juges qui, lorsque l'autorité administrative est en cause devant eux, procèdent au jugement de l'affaire malgré le conflit légalement soulevé par cette autorité et avant la décision de la cour de cassation, sont punis chacun d'une amende de vingt-six francs à cinq cents francs. Les officiers du ministère public qui font des réquisitions ou donnent des conclusions pour le jugement encourrent la même peine.

Plusieurs membres de la Chambre et du Sénat ayant demandé la suppression de cet article, le baron d'Anethan, rapporteur de la dernière de ces assemblées, leur répondit : « Jus-
qu'à la publication d'une loi réglant les conflits, l'article 238

(1) Giron, *Du Contentieux administratif en Belgique*, p. 140 et suiv. Tielemans, *Répertoire de droit administratif*, t. V.

(2) Arrêt du 30 janvier 1837. La cour a admis la requête, sans examiner, d'une manière expresse, si ce mode d'élever le conflit est conforme à la législation existante.

(3) Ce projet n'a pas eu de suite. — Le projet de loi d'organisation judiciaire, rédigé par une commission instituée par le gouvernement en 1833, contenait un chapitre consacré à la procédure en matière de conflits d'attributions. M. Nothomb, ministre de la justice, présenta ce projet aux Chambres en 1836. Il fut retiré en 1862, par le successeur de M. Nothomb, M. V. Tesch, qui lui substitua un autre projet moins étendu.

(4) Giron, *Du Contentieux administratif en Belgique*, p. 142.

« restera, il est vrai, une lettre morte ; mais tôt ou tard il aura son utilité, et comme nous faisons un code pénal, il faut qu'il soit complet (1). »

ARTICLE 107.

Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

Sommaire.

- 502. Plaintes provoquées par les nombreux arrêtés de Guillaume I^{er}.
- 503. Importance du principe constitutionnel consacré par l'article 107.
- 504. L'article 107 s'applique aux arrêtés et aux règlements antérieurs à la promulgation de la Constitution.
- 505. L'article 107 ne proclame pas l'omnipotence des tribunaux.
- 506. L'application de l'article 107 doit être restreinte aux actes administratifs qui statuent sur les droits civils ou politiques de ceux qui en poursuivent l'exécution ou qui les contestent.
- 507. Quand les tribunaux refusent d'appliquer un arrêté ou un règlement illégal, ils n'ont pas le droit de le modifier ou de l'abroger.
- 508. Ils ne possèdent pas non plus le droit d'empêcher l'exécution d'un acte administratif par voie d'action directe et principale.
- 509. Examen de la question de savoir si cette règle est absolue et ne comporte pas d'exception.
- 510. Examen de la question de savoir quel doit être l'effet de l'article 107 par rapport aux actes du gouvernement provisoire.
- 511. Le pouvoir judiciaire ne peut pas juger de la constitutionnalité des lois.
- 512. L'article 107 ne peut pas être invoqué par les conseils provinciaux et les conseils communaux.
- 513. La Constitution ne s'occupe pas de la conformité des arrêtés d'une administration inférieure avec ceux d'une administration supérieure. — Renvoi.

COMMENTAIRE.

502. Partant de l'idée qu'il possédait la plénitude de la souveraineté, sauf les restrictions expressément écrites dans le texte de la Loi fondamentale, Guillaume I^{er} avait signé une multitude d'arrêtés qui n'étaient pas tous conformes aux lois et compatibles avec le régime constitutionnel. Les citoyens lésés dans leurs intérêts faisaient entendre des plaintes ; les administrations locales, blessées dans leur dignité, protestaient ; la presse

(1) Nypels, *Législation criminelle de la Belgique*, t. II, p. 464, n° 6.

de l'opposition, heureuse de trouver chaque jour de nouveaux griefs, dénonçait bruyamment ces abus de pouvoir, et, dans les dernières années du régime néerlandais, une désapprobation universelle entourait le système que les ennemis de la dynastie hollandaise nommaient « le régime des arrêtés. »

503. L'article 107 est le résultat de la réaction provoquée par ce système. L'importance de la règle qu'il transforme en précepte constitutionnel n'a pas besoin d'être signalée. L'article 107 a mis un terme aux longs débats qu'avait fait surgir la question de savoir si les tribunaux pouvaient, dans certains cas, se refuser à appliquer les décisions du pouvoir exécutif. En donnant à cet important problème juridique une solution affirmative, la Constitution a restitué au pouvoir judiciaire toutes ses prérogatives et toute son indépendance.

504. Suivant l'article 107, les cours et les tribunaux ne doivent appliquer les arrêtés et les règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

On a cru d'abord que cet article était sans application aux arrêtés et aux règlements antérieurs à la promulgation de la Constitution. On disait que le texte est rédigé au futur, et que le Congrès national, en établissant des garanties pour l'avenir, n'avait pas voulu jeter un regard inquiet sur le passé. On ajoutait qu'il n'était pas possible de lui supposer l'intention de proclamer une règle absolue qui, loin de régulariser l'action de la justice, jetterait la confusion et le désordre dans toutes les sphères des intérêts sociaux (1).

Mais cette opinion n'a pas prévalu. L'article 107, conçu en termes généraux, ne statue pas seulement pour l'avenir. Il ne range pas d'un côté les arrêtés et les règlements antérieurs, de l'autre les arrêtés et les règlements postérieurs à la promulgation de notre charte constitutionnelle. Par son texte et par son esprit, il est applicable à tous les actes qu'on invoque sous l'empire de la Constitution et qui ne sont pas conformes aux lois en vigueur à l'époque où ils ont paru. Le magistrat ne jette pas le trouble dans l'administration de la justice quand il refuse son concours à l'application d'une mesure illégale. Il ne fait pas naître la confusion et le désordre lorsque, placé entre la loi et un abus de pouvoir, il ne consent pas à se faire le complice moral d'un fonctionnaire qui s'égare (2).

505. Il importe toutefois de ne pas oublier que le droit d'examen, que l'article 107 accorde aux tribunaux, n'est pas

1 Voy. cour de Liège, 25 avril 1832

(2) Cass. Bruxelles, 18 juin 1868, *Pas.* p. 379.

illimité, et qu'il doit être combiné avec les dispositions constitutionnelles qui garantissent l'indépendance du pouvoir exécutif (1).

Il est évident que, dans tous les cas où le pouvoir exécutif n'a pas franchi le cercle de ses attributions constitutionnelles, le pouvoir judiciaire ne peut se refuser à appliquer ses actes, sous prétexte que ceux-ci sont inopportuns ou inutiles. Si les administrateurs font un mauvais usage des prérogatives que la Constitution et les lois leur attribuent, ils doivent être repris par leurs supérieurs. Le ministre lui-même, dans cette hypothèse, est responsable devant les Chambres; mais, pas plus que ses inférieurs, il ne saurait être indirectement soumis au contrôle des tribunaux. Ceux-ci n'ont pas qualité pour apprécier l'à-propos et le mérite gouvernemental des actes du pouvoir exécutif (2).

506. Il est encore évident que l'article 107 n'a pas eu pour but et ne saurait avoir pour effet de conférer aux tribunaux le droit illimité de se livrer à l'appréciation de tous les actes administratifs indistinctement, quels que soient leur nature ou leur objet. Quand on combine cet article avec les textes de la Constitution qui fixent les droits et tracent les limites des divers pouvoirs, et surtout avec les articles 92 et 93, on voit clairement que la règle doit être restreinte aux actes illégaux qui touchent aux droits civils ou politiques de celui qui en poursuit l'exécution ou qui les conteste. De plus, il faut, même dans ce cas, que l'acte n'appartienne pas à la catégorie de ceux dont la Constitution et les lois ont abandonné l'appréciation souveraine à la puissance exécutive; en d'autres termes, il faut qu'il s'agisse d'une contestation qui ne soit pas légalement soustraite à la juridiction des tribunaux (3). Ainsi que l'a très-bien dit M. Leclercq, tout ce que le pouvoir exécutif fait dans les limites de son principe « est présumé la vérité, est réputé conforme au droit et ne peut avoir, sous ce rapport, à subir le contrôle d'un autre pouvoir (4) ». L'article 107 suppose que les corps administratifs ou les fonctionnaires dont on critique les actes sont sortis de la sphère de leurs attributions légales, ou que leurs actes ne sont pas revêtus des formes que la loi requiert pour les rendre obligatoires.

(1) Voy., ci-dessus, p. 265 et suiv.

(2) Giron, *Du Contentieux administratif en Belgique*, p. 39.

(3) Articles 25, 26, 29, 30, 63, 67, 90, 92, 93, 94, 406 et 407 de la Constitution. Cass. Brux., 25 juin 1840.

(4) Voy., ci-dessus, p. 266.

507. Il n'est pas moins incontestable que, même dans l'hypothèse où les tribunaux peuvent se refuser à l'application d'un acte administratif illégal, ils n'ont pas le droit de modifier ou d'abroger cet acte. La Constitution leur attribue le pouvoir de ne pas tenir compte des actes illégaux attentatoires aux droits civils et politiques des citoyens; mais l'arrêté ou le règlement qu'ils refusent d'appliquer n'en reste pas moins debout. Si un tribunal abrogeait des arrêtés généraux, provinciaux ou locaux, il ne méconnaîtrait pas seulement les règles fondamentales qui ont fixé le caractère et les limites des divers pouvoirs; il violerait encore l'article 5 du code civil, qui lui défend de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire.

508. D'un autre côté, il ne faut pas confondre l'obligation de ne pas appliquer les arrêtés et les règlements contraires à la loi avec le droit de s'opposer à leur exécution, quand celle-ci est directement poursuivie par le pouvoir exécutif, sous sa responsabilité et par ses agents. Les tribunaux ne peuvent connaître de la légalité de ces actes que pour autant qu'ils soient appelés à concourir à leur exécution, *lorsque le gouvernement ou les particuliers les invoquent pour obtenir une condamnation civile ou criminelle*; alors, avant de s'y associer, ils sont tenus d'examiner la valeur de l'acte dont on se prévaut, et, s'il est entaché d'illégalité, si le pouvoir administratif est sorti du cercle de ses attributions, ils doivent s'abstenir d'y prêter leur concours. Mais lorsque le gouvernement procède dans l'intérêt de l'Etat, comme dépositaire du pouvoir exécutif; en d'autres termes, lorsqu'il s'agit d'une question purement administrative, le recours à l'autorité judiciaire doit rester inefficace. Permettre au pouvoir judiciaire de s'opposer à l'exécution d'actes de cette nature, ce serait lui permettre de défaire en seconde instance ce que le gouvernement aurait fait en première; ce serait lui attribuer le droit, non de juger, mais de gouverner; ce serait, en un mot, déplacer les pouvoirs et donner ouverture aux conflits les plus dangereux, les plus inextricables. Dans ces circonstances, le citoyen blessé dans ses intérêts ou dans sa dignité doit chercher une réparation dans la responsabilité des ministres et de leurs agents (1).

(1) Voy., dans ce sens, un remarquable réquisitoire de M. de Fernelmont, rapporté dans la *Jurisprudence du XIX^e siècle*, année 1834, 3^e partie, p. 217. — Voy. aussi Dupin, *Notions sur le droit*, édit. de Br., p. 21 et suiv., et p. 26, 53, 127 et 133. Henrion de Pansey, *De l'Autorité judiciaire*, chap. XXXVIII. Dupin, *Observations sur la législation criminelle*, p. 12 et suiv. *Lettres sur la profession d'avocat*, p. 491, 201 et suiv. Duvergier de Hauranne, *de l'Ordre légal*, p. 34. Dalloz, *v^o Compétence administrative*. Voy. aussi les règles posées ci-dessus, p. 268 et suiv.

Il s'ensuit que les tribunaux, tout en pouvant refuser leur concours à l'application des actes illégaux, ne possèdent pas, en thèse générale, le droit de s'opposer à l'exécution des ordres de l'administration, quand celle-ci ne réclame pas le concours du pouvoir judiciaire. La cour d'appel de Bruxelles, en adoptant cette décision, a dit avec raison que les tribunaux, quand ils refusent d'appliquer des arrêtés illégaux, témoignent de leur soumission à la loi, qui est leur seul guide, et se maintiennent ainsi dans les justes limites de leurs attributions; tandis que, s'ils prétendaient arrêter ou suspendre l'exécution des ordres du pouvoir exécutif, ils entreraient dans le domaine d'un pouvoir entièrement indépendant de l'autorité judiciaire; ils établiraient leur suprématie sur les actes du pouvoir exécutif, et feraient naître des conflits dont l'anarchie ne tarderait pas à être le résultat (1).

Au point de vue des principes du droit constitutionnel, la décision est inattaquable. En consacrant l'indépendance des différents pouvoirs, le Congrès national a évidemment voulu que chacun d'eux pût agir librement dans sa sphère, sans y rencontrer des obstacles et des entraves de la part des autres. Il est juste et rationnel que le pouvoir judiciaire, établi pour l'application et l'interprétation des lois, s'abstienne d'appliquer des arrêtés contraires aux lois; mais le législateur constituant, en lui reconnaissant ce droit, n'a pas voulu lui attribuer une compétence que ne comporte pas sa nature. L'article 107, en lui restituant ses véritables attributions, ne lui a pas fourni le moyen de s'immiscer dans l'administration du pays, en arrêtant l'exécution de mesures que le pouvoir exécutif croit devoir prendre sous la sanction de la responsabilité ministérielle.

509. Mais la règle est-elle tellement absolue, que les tribunaux ne puissent jamais mettre un citoyen à l'abri de l'exécution d'un ordre arbitraire émanant d'un agent quelconque du pouvoir exécutif?

M. Giron suppose qu'un ordre d'expulsion soit lancé contre un étranger par un procureur du roi, au lieu de l'être par le roi lui-même, comme l'exige la loi du 28 mars 1877. L'acte est radicalement nul, et sa mise à exécution ne constituerait autre chose qu'une voie de fait. L'étranger atteint par cet ordre s'adresse à l'autorité judiciaire; il assigne en référé le gendarme qui se prépare à le conduire à la frontière et demande qu'on

(1) Arrêt du 26 avril 1834. Voy. aussi l'arrêt rendu par la même cour, le 14 août 1843, dans l'affaire Jones, et ci-dessus, p. 269.

fasse à celui-ci défense de le troubler dans la possession de sa liberté. L'autorité judiciaire devra-t-elle, dans ce cas, refuser sa protection à l'étranger qui l'implore?

M. Giron répond que si le juge du référé refuse aide et protection à l'étranger, il *applique*, dans le sens le plus rigoureux du mot, l'arrêté illégal produit devant lui, puisque c'est précisément l'existence et la teneur de cet arrêté qui déterminent son jugement, alors même qu'il se déclare incompétent. L'auteur ajoute que, pour apprécier la véritable valeur du mot *appliquer* dans le texte de l'article 107 de la Constitution, il ne faut pas prendre cet article isolément, mais le combiner, d'une part avec l'article 78, qui limite strictement l'action du pouvoir exécutif, de l'autre avec les articles 92 et 93, qui rendent les corps judiciaires habiles à statuer sur toute contestation « où des droits « sont en jeu ». Il conclut en disant que l'origine historique de ces articles, les termes généraux dont ils se servent, les exceptions qu'ils permettent au législateur d'introduire en matière de droits politiques, que tout, en un mot, concourt à prouver que la juridiction des tribunaux s'étend, en principe, même aux cas où il s'agit de fixer les obligations et les droits respectifs des gouvernants et des gouvernés (1).

Cette argumentation nous paraît aller beaucoup trop loin. Si les tribunaux pouvaient s'opposer à l'exécution de tous les actes administratifs qui touchent aux droits des gouvernés, l'indépendance du pouvoir exécutif ne serait plus entière; il serait, en réalité, subordonné aux tribunaux. Ainsi que nous l'avons déjà dit, ce serait permettre aux juges de défaire en seconde instance ce que l'administration aurait fait en première. Le rôle des tribunaux ne saurait s'étendre jusque-là; suivant le texte même de l'article 107, ils doivent se contenter de refuser leur concours, quand on leur demande l'application d'un arrêté ou d'un règlement illégal (2).

La question posée par M. Giron est susceptible d'une solution très-simple.

Quand un fonctionnaire s'immisce dans une branche d'administration qui ne lui appartient pas; quand, pour nous en tenir à l'exemple cité par le jurisconsulte belge, un officier de police judiciaire se permet d'attenter à la liberté individuelle au moyen d'actes que la loi réserve à la police administrative, les tribunaux, en protégeant un citoyen ou un étranger contre

(1) *Loc. cit.*, p. 43, 44. M. Giron fait encore valoir d'autres considérations, mais les lignes que nous venons de transcrire résument son système.

(2) Voy. le réquisitoire de M. de Fernelmont, cité ci-dessus, p. 332, en note.

l'exécution d'un tel acte, ne commettent aucun excès de pouvoir. En réalité, ils se bornent à déclarer que l'administration compétente n'est pas en cause; ils décident que l'ordre donné par un fonctionnaire, dans une matière qui n'appartient pas à la sphère de ses attributions, n'a pas plus de valeur que l'ordre donné par un particulier. Il ne s'agit pas alors d'assujettir une branche du pouvoir exécutif aux ordres du pouvoir judiciaire.

510. On s'est demandé quel doit être l'effet de l'article 107, par rapport aux actes du gouvernement provisoire?

Il faut distinguer. Le gouvernement provisoire, légitimé par la force des circonstances et par l'assentiment de la nation, possédait incontestablement le pouvoir législatif. Mais ce pouvoir lui a été enlevé par le Congrès national, le 12 novembre 1830, et, depuis ce jour, il n'a plus exercé que le pouvoir exécutif, en vertu d'une délégation expresse de cette assemblée (1). A partir de cette époque, il a été privé du droit d'introduire de nouvelles dispositions législatives, et toute sa mission se bornait à faire exécuter les lois existantes. Il faut donc repousser comme entaché d'illégalité tout arrêté du gouvernement provisoire introductif d'une législation nouvelle, porté postérieurement à l'installation définitive du Congrès national (2).

511. On s'est également demandé si le pouvoir judiciaire peut se refuser à faire l'application des lois qui ne lui semblent pas conformes à la Constitution.

Un tel contrôle, exercé par les tribunaux, ne serait autre chose que l'anéantissement de la souveraineté législative et, par une conséquence directe, l'anéantissement de la séparation des pouvoirs, base de notre organisation constitutionnelle. Le pouvoir législatif fait les lois, le pouvoir judiciaire les applique, le pouvoir exécutif pourvoit à leur exécution. Chacun de ces pouvoirs doit rester dans le cercle qui lui est tracé par le pacte fondamental. Les tribunaux, chargés d'appliquer la loi, ne sont pas institués pour la juger et la réformer, mais pour assurer le maintien de ses prescriptions, quelles qu'elles soient (3). La loi, bonne ou mauvaise, est toujours la loi; elle se présente aux juges comme l'expression de la souveraineté, et ils lui doivent obéissance (4). La Constitution leur a conféré

(1) Huytens, t. 1, p. 427.

(2) Cass. Bruxelles, 22 juin 1833; cour de Bruxelles, 31 décembre 1831.

(3) Cour de cassation, 23 juillet 1849; cour de Bruxelles, 7 juillet 1847.

(4) Hello, *Du Régime constitutionnel*, p. 246; édit. de Bruxelles.

le droit de n'appliquer les arrêtés royaux, les règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois; mais l'article 107 ne renferme pas un mot d'où l'on puisse induire le droit de n'appliquer les lois elles-mêmes qu'autant qu'elles sont conformes à la Constitution. Cet article a pour but de fortifier l'autorité de la loi par le pouvoir donné aux tribunaux de ne pas appliquer les décisions administratives contraires à la loi. Il est radicalement incompatible avec un système qui aurait précisément pour résultat d'affaiblir l'autorité de toutes les lois, en les soumettant à l'appréciation arbitraire des juges. Au magistrat qui assumerait ce rôle, on pourrait justement faire le reproche que d'Argentré adressait aux juges de son temps : *Cur de lege judicas, qui sedes ut secundum leges judices* (1)?

M. Leclercq a parfaitement réfuté cette hérésie juridique, en disant : « On allègue que le pouvoir judiciaire émane de la nation, qu'il est souverain, qu'il peut, en conséquence, avant de prendre pour règles de ses décisions les actes du pouvoir législatif, vérifier si ces actes ont les caractères et la force de lois, c'est-à-dire vérifier s'ils ont été pris dans les conditions et sous les formes sans lesquelles ces caractères et cette force leur manquent et ne peuvent lier personne. Mais s'il en était ainsi, l'on pourrait en dire autant du pouvoir législatif, et même du pouvoir exécutif à l'égard du pouvoir judiciaire. Comme celui-ci, ils émanent de la nation, ils sont souverains, et l'on pourrait également en conclure qu'ils ne sont pas tenus de donner suite à ses décisions, sans avoir auparavant vérifié si elles ont le caractère et la force de jugements, c'est-à-dire si elles ont été prises dans les conditions et avec les formes propres à leur imprimer ces caractères et cette force... Chaque pouvoir, s'armant de sa souveraineté, se trouverait le maître d'arrêter les deux autres, ce qui conduirait directement à un véritable point d'arrêt de tout pouvoir, à l'anarchie (2). »

(1) M. R. Faider a examiné le problème sous toutes ses faces; il a rencontré et réfuté toutes les objections. Voy. *Etude sur l'application des lois inconstitutionnelles*, dans les *Bulletins de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Bruxelles*, 1^{re} série, t. XVII, 2^e partie, p. 435 et suiv., et t. XVIII, 1^{re} partie, p. 336. Il a traité le même sujet dans le t. XIV de la *Revue des Revues de droit*. — On peut consulter, dans le même sens, Hello, *Du régime constitutionnel*, p. 216 et suiv. Liedts, *Dans quel cas l'autorité judiciaire peut-elle arrêter les excès de pouvoir de la puissance exécutive?* p. 15 et suiv. — En sens contraire, Verhaegen, *Des Lois inconstitutionnelles*, Bruxelles, Decq, 1850; Roussel, *Encyclopédie de droit*, § 30. Tielemans, *Répertoire de l'administration*, v^o *Compétence*. Berriat-Saint-Prix, *Traité du droit constitutionnel français*, n^o 723.

(2) *Mémoires cités*, 1^{re} étude, p. 33.

On objecte que le pouvoir législatif pourrait, malgré la Constitution, rétablir la censure et la peine de la confiscation des biens, et l'on se demande si, dans cette hypothèse, les tribunaux devraient humblement s'incliner devant ces usurpations manifestement contraires au pacte fondamental. Nous répondrons, avec un jurisconsulte belge : « Quand on suppose l'absurde, il n'y a plus de nation, il n'y a plus de gouvernement possibles. Chaque pouvoir peut bouleverser l'Etat. Le roi peut dissoudre cinquante fois, cent fois les Chambres et, sous prétexte d'user de son droit, détruire la Constitution. Les Chambres peuvent centupler les contributions, rejeter tous les budgets, réduire en temps de guerre l'armée à quelques bataillons, perdre, en un mot, l'Etat de mille manières, en faisant un usage absurde, inimaginable, des droits constitutionnels (1). »

Si le pouvoir législatif, malgré les garanties constitutionnelles, rétablissait la censure et la peine de la confiscation des biens, la Belgique se trouverait dans une situation révolutionnaire.

512. Quelques membres du Congrès voulaient étendre aux conseils provinciaux et aux conseils communaux le droit de ne pas appliquer les arrêtés royaux entachés d'illégalité. M. Van Meenen ayant fait une proposition en ce sens, M. Raikem lui répondit : « Ces administrations sont une branche du pouvoir exécutif, qui leur est supérieur. Si les actes de celui-ci sont contraires aux lois, elles auront le droit d'amener les ministres devant la Chambre des représentants. Il ne faut pas attribuer à une administration un droit qui ne lui appartient pas. » Après un débat confus, le Congrès prononça l'ajournement, et, un mois plus tard, M. Raikem proposa la rédaction actuelle de l'article 107, qui fut votée sans discussion (2). Il faut en conclure que le droit de refus n'a pas été accordé aux autorités provinciales et communales.

513. Il reste une dernière observation à présenter sous l'article 107. La Constitution ne parle que de la conformité des arrêtés aux lois; elle ne s'occupe pas de la conformité des arrêtés d'une administration inférieure à ceux d'une autorité supérieure. Il faut consulter, à cet égard, les articles 85 de la loi provinciale et 78 de la loi communale.

(1) Fragment d'un discours de M. Liedts, cité par M. Faider *Bull. cit. t. XVIII, 1^{re} part.*, p. 350.

(2) Huyttens, t. II, p. 68, 69, 481, 483.

CHAPITRE IV.

DES INSTITUTIONS PROVINCIALES ET COMMUNALES.

ARTICLE 108.

Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.

Ces lois consacrent l'application des principes suivants :

1° L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux ;

2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ;

3° La publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi ;

4° La publicité des budgets et des comptes ;

5° L'intervention du roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

Sommaire.

514. La Constitution s'est bornée à poser les principes généraux.
515. Application des règles tracées par l'article 108 aux membres des conseils communaux. — Élection directe. — Direction des objets d'intérêt communal. — Publicité des séances. — Publicité des budgets et des comptes. — Annulation des actes illégaux.
516. Application des principes généraux de l'article 108 à l'autorité provinciale. — Élection directe. — Direction des intérêts provinciaux. — Publicité des séances. — Publicité des budgets et des comptes. — Annulation des actes illégaux.

COMMENTAIRE.

514. L'article 31 de la Constitution a consacré l'indépendance de la province et de la commune, dans tout ce qui concerne les intérêts exclusivement provinciaux ou communaux ; l'article 108 détermine la nature du pouvoir qui leur est dévolu.

Ici encore, le Congrès national s'est borné à poser les principes fondamentaux de l'organisation provinciale et communale ; il a laissé au pouvoir législatif le soin d'en faire l'application.

515. Pour les autorités communales, le vœu de l'article 108 a été rempli par les lois du 30 mars 1836, du 30 juin 1842, du 1^{er} mars et du 13 avril 1848, du 30 juin 1865, du 18 mai 1872, du 7 mai 1877 et du 4 juin 1878.

I. *Election directe.* Les conseillers communaux sont élus directement par l'assemblée des électeurs de la commune. Le roi nomme le bourgmestre et les échevins dans le sein du conseil. Il peut néanmoins, de l'avis conforme de la députation permanente du conseil provincial, nommer le bourgmestre parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis. Le bourgmestre ainsi nommé a, dans tous les cas, voix délibérative dans le collège des bourgmestre et échevins. Il est de droit président du conseil avec voix consultative (1).

(1) Article 2 de la loi du 30 mars 1836, lois des 30 juin 1842 et 4^{er} mars 1848. — « A la section centrale on a été unanimement d'avis que l'élection directe devait avoir lieu pour les conseils provinciaux. Mais il n'en a pas été de même pour les conseils communaux. — Quelques membres ont pensé qu'il convenait de laisser une grande latitude à la loi spéciale; qu'il y avait des différences à faire, soit quant aux fonctions communales elles-mêmes, soit quant aux localités ; que l'élection, bonne pour les villes, ne l'était pas toujours pour les campagnes et les petites villes, à cause des influences particulières. Des membres demandaient que les bourgmestres fussent nommés par le chef de l'État, qui devrait les choisir dans le sein du conseil communal, et que les conseillers communaux fussent nommés par la voie de l'élection

II. *Direction des objets d'intérêt communal.* Les lois du 30 mars 1836 et du 30 juin 1865 ont classé les actes de l'autorité communale en trois catégories : actes que le conseil communal peut faire avec l'autorisation du roi; actes qu'il peut faire avec l'autorisation de la députation permanente du conseil provincial; actes qu'il peut faire de sa propre autorité.

A la première catégorie appartiennent : 1° les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits immobiliers de la commune, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, le partage des biens immobiliers indivis, à moins que ce partage ne soit ordonné par l'autorité judiciaire; toutefois l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffit lorsque la valeur n'excède pas 5,000 francs ou le dixième du budget ordinaire des voies et moyens, à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs; 2° les péages et droits de passage à établir dans la commune; 3° les actes de donation et les legs faits à la commune ou aux établissements communaux, lorsque la valeur excède 5,000 fr.; 4° les demandes en autorisation d'acquérir des immeubles ou des droits immobiliers, lorsque la valeur excède 5,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens, si ce dixième dépasse 50,000 francs; 5° l'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs, à moins qu'il ne s'agisse de centimes additionnels au principal des contributions foncière et personnelle et du droit de patente, et que le nombre total des centimes imposés ne dépasse pas vingt; 6° la vente et le changement du mode de jouissance des terrains incultes et des bois soumis au régime forestier; 7° la fixation de la grande voirie et des plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des

directe. — D'après cela l'on s'est demandé, à la section centrale : 1° si l'élection directe aurait lieu pour les conseils communaux des villes; 2° si elle aurait également lieu pour ceux des communes rurales; 3° comment se ferait la nomination des bourgmestres. — Il y a été résolu : 1° à l'unanimité, que l'élection directe aurait lieu pour les conseils communaux des villes; 2° à la majorité de neuf voix contre six, qu'on s'en rapporterait à la loi pour tout ce qui concerne la nomination des membres des conseils des communes rurales, à l'unanimité; qu'on devait aussi laisser à la loi le soin de régler ce qui concerne la nomination des bourgmestres. — Cependant un membre de la section centrale était d'avis que tout ce qui était relatif à la composition des conseils provinciaux et communaux ne devait pas trouver place dans la Constitution. — Un membre a proposé d'admettre l'élection directe pour les conseils communaux, dans les limites établies par la loi; cette rédaction a été adoptée à la majorité de huit voix contre cinq. — On s'est demandé, à la 9^e section, si la nomination serait à vie : cette question n'a pas reçu de solution. « Rapport de la section centrale du Congrès. Huytens, t. IV, p. 103. »

Dans la discussion, l'exception au principe de l'élection directe a été restreinte aux bourgmestres, par suite d'un amendement de M. Lebeau. Voy. Huytens, t. II, p. 266.

communes rurales, l'ouverture de rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression; 8° la démolition des monuments de l'antiquité existant dans la commune et les réparations à y faire, lorsque ces réparations sont de nature à changer le style ou le caractère des monuments (1).

Dans la seconde catégorie la loi a rangé : 1° les actions à intenter et à soutenir; 2° le changement du mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux, à l'exception de ceux pour lesquels la loi requiert l'autorisation royale; 3° la répartition et le mode de jouissance du pâturage, de l'affouage et des fruits communaux, et les conditions à imposer aux parties prenantes lorsqu'il y a réclamation contre les délibérations de l'autorité communale; 4° les ventes, échanges et transactions qui ont pour objet des créances, obligations et actions appartenant à la commune, à l'exception des transactions qui concernent les taxes municipales, le placement et le emploi de ses deniers; 5° les règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture; 6° les règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que des droits de pesage, mesurage et jaugeage; 7° la reconnaissance et l'ouverture des chemins vicinaux et des sentiers, conformément aux lois et aux règlements provinciaux, et sans dérogation aux lois concernant les expropriations pour cause d'utilité publique; 8° les projets de construction, de grosses réparations et de démolition des édifices communaux; 9° les budgets des dépenses communales et les moyens d'y pourvoir; 10° le compte annuel des recettes et des dépenses communales; 11° les règlements organiques des administrations des monts-de-piété; 12° les actes de donation et les legs faits à la commune dont la valeur n'excède pas 5,000 francs; 13° les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits immobiliers de la commune, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, le partage des biens immobiliers indivis, lorsque la valeur n'excède pas 5,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaires, à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs; 14° les demandes en autorisation d'acquiescer des immeubles ou des droits immobiliers, lorsque la valeur n'excède pas 5,000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaires, à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs; 15° l'établissement de centimes additionnels au

(1) Article 76 de la loi communale; art. 2 de la loi du 30 juin 1865.

principal des contributions foncière et personnelle et du droit de patente, lorsque le nombre total ne dépasse pas vingt; 16° les actes de location faits par les communes placées sous l'autorité des commissaires d'arrondissement, et ceux faits par les autres communes, lorsque ces actes ont pour objet une valeur de plus de vingt mille francs ou que les locations sont faites pour plus de neuf ans (1).

En cas de refus d'approbation, les communes intéressées peuvent s'adresser au roi.

La troisième catégorie comprend, en général, tous les objets d'intérêt communal qui ne sont pas placés dans une autre classe par une disposition expresse de la loi.

III. *Publicité des séances.* Ce vœu de l'article 108 a été rempli par l'article 71 de la loi communale. La publicité des séances du conseil est obligatoire lorsque les délibérations ont pour objet : 1° les budgets, à l'exception du chapitre des traitements, et les comptes; 2° le principe de toute dépense qui ne peut être couverte par les revenus de l'année, ou le solde en caisse de la commune, ainsi que les moyens d'y faire face; 3° la création d'établissements d'utilité publique; 4° l'ouverture des emprunts; 5° l'aliénation totale ou partielle de biens ou droits immobiliers de la commune, les échanges et transactions relatives à ces biens ou droits, les baux emphytéotiques, les constitutions d'hypothèques, le partage des biens indivis; 6° la démolition des édifices publics ou des monuments anciens. Toutefois les deux tiers des membres présents peuvent, par des considérations d'ordre public, et à cause d'inconvénients graves, décider que la séance ne sera point publique. La publicité est interdite dans tous les cas où il s'agit de questions de personnes. Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président doit prononcer le huis clos.

Dans tous les autres cas, la publicité est facultative; elle a lieu lorsqu'elle est réclamée par les deux tiers des membres présents (2).

1) Articles 77, 81, 144 et 148 de la loi communale, combinés avec les articles 2, 3 et 4 de la loi du 30 juin 1865.

2) Voici comment le rapporteur de la section centrale de la Chambre des représentants s'exprime au sujet des débats auxquels le principe de la publicité avait donné lieu dans les sections : « L'article 115 du projet de la commission consacrait, en principe, la publicité des séances dans les limites établies par la loi : cette disposition a été adoptée par quatre sections. La 5^e était d'avis que la publicité devait avoir lieu pour les séances des conseils provinciaux, mais non pour celles des autorités communales. Dans la 7^e section, la disposition était rejetée par douze membres contre trois, comme étant d'une exécution impossible, et pouvant entraver les délibérations. La 8^e section n'admettait la publicité que pour les séances des conseils provinciaux. — Dans la section centrale, on s'est demandé : 1° si l'on admettrait

IV. *Publicité des budgets et des comptes.* Ce principe a reçu son application dans l'article 140 de la loi communale. Les budgets et les comptes des communes sont déposés à la maison communale, où chaque contribuable peut toujours en prendre connaissance sans déplacement. Dans les communes placées sous la surveillance des commissaires d'arrondissement, les comptes sont, en outre, publiés dans la commune, les dix premiers jours du mois de juin, et les budgets le sont pendant les dix derniers jours du mois de septembre. Dans les autres communes, les comptes sont publiés dans les dix derniers jours du mois de septembre, et les budgets le sont du dix au vingt novembre. Cette publication est faite par affiches, qui sont imprimées toutes les fois que les comptes et les budgets excèdent 20,000 francs.

V. *L'intervention du roi pour empêcher que les administrations communales ne sortent de leurs attributions.* Ce principe est consacré par les articles 86 et 87 de la loi du 30 mars 1836.

Lorsque le conseil a pris une résolution qui sort de ses attributions ou qui blesse l'intérêt général, le gouverneur peut en suspendre l'exécution. Dans ce cas, la députation du conseil provincial décide si la suspension peut être maintenue, sauf appel au roi, soit par le gouverneur, soit par le conseil communal. Les motifs de la suspension sont immédiatement communiqués au conseil communal. Si l'annulation n'intervient pas dans les quarante jours, à partir de la communication au conseil, la suspension est levée.

Le roi peut, par arrêté motivé, annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général. Néanmoins, les actes approuvés par la députation permanente du conseil provincial doivent être annulés dans le délai de quarante jours à dater de l'approbation (1). Les autres actes, qui ont été com-

la publicité des séances des conseils provinciaux, lorsqu'ils seraient réunis en corps, dans les limites de la loi; 2° si l'on admettrait aussi la publicité des séances des conseils communaux. — La première question a été résolue affirmativement, à l'unanimité. La seconde a été résolue négativement à la majorité de dix membres contre trois; ces derniers demandaient que la publicité eût lieu dans les villes. On a craint que la publicité ne fût nuisible à l'expédition des affaires d'intérêt communal, et l'on a cru que rien ne portait à exiger la publicité dans ces sortes d'affaires. On a remarqué, en outre, que la publicité ne pouvait être exigée pour les séances des députations permanentes qui seraient élues par les conseils provinciaux. »

(1) « Dans ce cas, disait le ministre des affaires étrangères, il y a une présomption légale que l'acte est parvenu à la connaissance du gouvernement, attendu qu'il est représenté dans le sein de la députation provinciale par le gouverneur ou par celui qui le remplace. Si donc l'acte soumis à l'approbation de la députation provinciale sort des attributions du conseil communal

muniqués par l'autorité locale au gouvernement de la province ou au commissariat d'arrondissement, ne peuvent être annulés que dans le délai de quarante jours à partir de celui de leur réception au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement. Après le délai de quarante jours, les actes des deux dernières catégories ne peuvent être annulés que par le pouvoir législatif.

516. Pour l'autorité provinciale, les prescriptions de l'article 108 ont été accomplies par la loi du 30 avril 1836, modifiée par celles du 27 mai 1870, du 28 mars et du 18 mai 1872 et du 13 mai 1878.

I. *Election directe.* Les membres des conseils provinciaux sont élus directement par les collèges électoraux (1).

II. *Attribution des objets d'intérêt provincial.* Le conseil prononce sur toutes les affaires d'intérêt provincial. Il nomme les employés provinciaux. Il arrête, chaque année, les comptes des recettes et des dépenses de l'exercice précédent; il vote le budget de l'exercice suivant et les moyens d'y faire face. Il fixe le taux des traitements et des pensions des employés salariés par la province. Il décide de la création et de l'amélioration des établissements publics aux frais de la province. Il autorise les emprunts, les acquisitions, aliénations et échanges de biens de la province, et les transactions relatives aux mêmes biens. Il autorise les actions en justice relatives aux biens de la province, soit en demandant, soit en défendant; mais, s'il n'est pas assemblé, la députation permanente peut intenter les actions possessoires et celles qui ont pour objet des biens meubles, et faire les actes conservatoires. Il statue sur la construction des routes, canaux et autres ouvrages publics à exécuter en tout ou en partie aux frais de la province. Il adopte les projets, plans et devis des travaux pour lesquels il vote des fonds, à moins qu'il ne les renvoie à l'approbation de la députation permanente. Il prononce sur l'exécution des travaux qui intéressent à la fois plusieurs communes de la province et sur la part de la dépense afférente à chacune, en prenant leur avis préalable et sauf leur recours au roi dans le délai de quarante jours, à partir de celui où la résolution leur a été notifiée. Il détermine la part des communes dans les dépenses occasionnées par la garde de leurs

dont il émane, est contraire aux lois ou blesse l'intérêt général; si le gouverneur ou celui qui le remplace n'a pas assez d'influence sur la députation pour l'empêcher d'approuver un tel acte, ce fonctionnaire peut user de la faculté, qui lui est toujours laissée, de dénoncer cet acte au gouvernement, et d'en provoquer ainsi l'annulation. » *Moniteur* du 27 novembre 1834.)

(1) Articles 2 et 38 de la loi provinciale du 30 avril 1836.

aliénés indigents (1). Il répartit entre les communes, conformément aux lois, le contingent des contributions directes assigné à la province; s'il n'a pu procéder à cette répartition, il en détermine les bases pour l'exercice suivant. Il prononce sur les réclamations et les demandes en réduction qui lui sont adressées par les communes; mais lorsque le conseil n'est pas assemblé, la députation permanente fait la répartition d'après les bases fixées par le conseil et prononce sur les réclamations, sauf recours au conseil. Il veille à ce qu'il ne soit mis à l'importation, à l'exportation et au transit des denrées et des marchandises, d'autres restrictions que celles établies en vertu des lois. Il donne son avis sur les changements proposés pour la circonscription de la province, des arrondissements, des cantons et des communes, et pour la désignation des chefs-lieux.

Le conseil peut charger un ou plusieurs de ses membres de la mission de recueillir les renseignements dont il a besoin dans le cercle de ses attributions. Il peut correspondre avec les autorités constituées et les fonctionnaires publics, à l'effet d'obtenir les mêmes renseignements. Si, malgré deux avertissements consécutifs, constatés par la correspondance, des autorités administratives subordonnées sont en retard de donner les renseignements demandés, il peut déléguer un ou plusieurs de ses membres, aux frais personnels de ces autorités, à l'effet de prendre les renseignements sur les lieux. Il peut faire des règlements provinciaux d'administration intérieure et des ordonnances de police. Ces règlements et ordonnances ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou par des règlements d'administration générale. Ils sont abrogés de plein droit si, dans la suite, il est statué sur les mêmes objets par des lois ou des règlements d'administration générale. Le conseil peut établir, pour leur exécution, des peines qui n'excèdent pas huit jours d'emprisonnement et deux cents francs d'amende. Ils sont publiés dans la forme déterminée aux articles 117 et 118 de la loi provinciale.

Les délibérations du conseil sur le budget des dépenses de la province, les moyens d'y faire face et les emprunts sont soumis à l'approbation du roi; mais le conseil peut régler ou charger la députation de régler les conditions de l'emprunt, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle approbation, à moins que le roi ne se la soit expressément réservée (2).

(1) Voy. les lois des 18 juin 1850 et 28 décembre 1873.

(2) Articles 65, 74-75, 77, 79-86 et 106 de la loi provinciale du 30 avril 1836, combinés avec la loi du 27 mai 1870.

Un commissaire du gouvernement, portant le titre de gouverneur et nommé par le roi, veille à l'instruction préalable des affaires qui sont soumises au conseil; il a le droit d'assister aux séances et d'être entendu quand il le demande. Il est seul chargé de l'exécution des délibérations du conseil (1).

Une déclaration du gouverneur suffit pour faire soumettre à l'approbation du roi les délibérations du conseil sur les objets suivants : 1° la création d'établissements d'utilité publique aux frais de la province; 2° les acquisitions, échanges, aliénations et transactions dont la valeur excède 10,000 francs; 3° la construction de routes et autres ouvrages publics, en tout ou en partie aux frais de la province, quand la dépense totale excède 50,000 francs; 4° les règlements d'administration intérieure et les ordonnances de police.

La déclaration de réserve d'approbation royale doit être faite par le gouverneur dans les dix jours de la date de la délibération et notifiée, au plus tard, le lendemain au conseil ou à la députation (2).

Les délibérations du conseil soumises à l'approbation du roi sont exécutoires de plein droit si, dans le délai de quarante jours après celui de leur adoption par le conseil, il n'est intervenu de décision contraire ou, au moins, un arrêté motivé par lequel le gouvernement fixe un nouveau délai pour se prononcer (3).

III. *Publicité des séances.* Les séances des conseils sont publiques; mais l'assemblée se forme en comité secret sur la demande du président ou de cinq membres, ou sur la demande du gouverneur; elle décide ensuite si la séance peut être reprise en public sur le même sujet (4).

IV. *Publicité des budgets et des comptes.* Dans le mois qui suit la clôture de la session, les comptes sommaires, par nature de recettes et de dépenses, dûment arrêtés, sont insérés au *Mémorial administratif* et déposés aux archives des deux Chambres. Il en est de même des budgets, dans le mois qui suit leur approbation. Les comptes sont déposés au greffe de la province, à l'inspection du public, pendant un mois, à partir de l'arrêté de compte. Le public est informé de ce dépôt par la voie du *Mémorial administratif* et d'un journal de la province (5).

(1) Articles 1, 4, 122, 123, 124 de la loi provinciale.

(2) Article 2 de la loi du 27 mai 1870.

(3) Article 3 de la loi citée à la note précédente.

(4) Article 51 de la loi provinciale.

(5) Article 68 de la loi provinciale.

V. *Annulation des actes illégaux ou contraires à l'intérêt général.* Lorsque le conseil ou la députation a pris une résolution qui sort de ses attributions ou blesse l'intérêt général, le gouverneur est tenu de prendre son recours auprès du gouvernement dans les dix jours, et de le notifier au conseil ou à la députation, au plus tard dans le jour qui suit le recours. Le recours est suspensif de l'exécution pendant trente jours, à dater de la notification. Si, dans ce délai, le gouvernement n'a pas prononcé, la résolution est exécutoire.

Le roi peut, dans le délai de trente jours, annuler les actes des conseils provinciaux qui blessent l'intérêt général ou sortent de leurs attributions, et il peut prolonger indéfiniment la suspension. Dans ce dernier cas, il présente un projet de loi aux Chambres dans le cours de la session, ou, si elles ne sont pas assemblées, dans leur première session.

Les actes des conseils provinciaux qui n'ont point été annulés par le roi dans le délai légal ne peuvent être annulés que par le pouvoir législatif. Les arrêtés royaux portant annulation ou suspension en spécifient les motifs. Ils sont insérés au bulletin officiel. Les conseils provinciaux ne peuvent, sous aucun prétexte, refuser de se conformer aux arrêtés portant annulation ou suspension de leurs actes (1).

ARTICLE 109.

La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

Sommaire.

- 517. Aperçu historique.
- 518. Raisons qui ont fait confier la tenue des registres de l'état civil aux autorités communales.
- 519. Application du principe par la loi communale.

COMMENTAIRE.

517. L'édit perpétuel des archiducs Albert et Isabelle, de 1611, est la première disposition générale qui, en Belgique, ait ordonné la tenue des registres de l'état civil en double.

A la fin de chaque année, les curés devaient remettre leurs

(1) Articles 89 et 125 de la loi citée.

registres aux échevins. Ceux-ci étaient obligés d'en prendre une copie et d'envoyer une seconde copie « au greffe des villes, « bailliages, chastellenies, gouvernances et autres sièges supérieurs de leur ressort, pour y être conservée, le tout à peine « arbitraire (1). » Marie-Thérèse, par un édit du 6 mars 1754, renouvela ces dispositions, et un autre édit de la même princesse, daté du 6 août 1778, fixa les règles que les curés devaient suivre dans la rédaction des actes. Les contrevenants devenaient passibles de peines pécuniaires et étaient, en outre, déclarés responsables du dommage causé par leur négligence.

Ces règles furent observées jusqu'à l'introduction des lois françaises.

Le Code civil, promulgué en 1804, ne désignait pas les fonctionnaires chargés de la rédaction des actes; mais, en les qualifiant d'*officiers de l'état civil*, il indiquait clairement que, dans la pensée de ses auteurs, cet important objet devait être confié à des fonctionnaires de l'ordre civil. A l'époque de la réunion du Congrès national, la tenue des registres était attribuée à l'autorité communale (2).

518. Ce système a été maintenu; l'article 109 lui donne le caractère d'une disposition constitutionnelle. Sous l'empire d'une Charte qui proclame la liberté absolue de conscience et exige que le mariage civil précède le mariage religieux, la rédaction officielle des actes de l'état civil ne pouvait être confiée aux ministres des divers cultes existant en Belgique, au lendemain de la révolution de Septembre.

Les autorités communales présentent toutes les garanties nécessaires pour s'acquitter convenablement de cette tâche, qui, pour être bien remplie, exige la connaissance des localités.

519. L'article 93 de la loi communale a réglé l'application du principe posé par l'article 109. Aujourd'hui le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la tenue des registres. Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collège, remplit les fonctions d'officier de l'état civil et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne la rédaction des actes et la tenue des registres. Le bourgmestre ou l'échevin désigné peut avoir à cet effet sous ses ordres, et suivant les besoins du service, un ou plusieurs employés salariés par la commune, qu'il nomme et congédie

(1) Anselmo, *Commentaria ad perpetuum edictum*, p. 196.

(2) Rapport de la section centrale. Huyttens, t. IV, p. 104.

sans en référer au conseil, qui doit toujours déterminer le nombre et le salaire de ces employés. En cas d'empêchement de l'officier délégué, il est remplacé momentanément par le bourgmestre, un échevin ou un conseiller, dans l'ordre des nominations respectives (1).

(1) Voy. l'article 93 de la loi communale et les instructions ministérielles des 12 avril 1836 et 2 février 1837.

TITRE IV.

DES FINANCES.

ARTICLE 110.

Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

Aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial.

Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.

La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité, relativement aux impositions provinciales et communales.

Sommaire.

- 520. Aperçu historique.
- 521. La source de l'impôt doit être déterminée par la Constitution.
- 522. Le vote de l'impôt au profit de l'Etat doit être confié au pouvoir législatif.
- 523. Décision contraire pour les impositions provinciales et communales.
- 524. État de la législation.
- 525. Maintien des impositions établies avant 1830 et qui ne sont pas incompatibles avec le régime introduit par la Constitution.

COMMENTAIRE.

520. La garantie constitutionnelle consacrée par l'article 110 était connue de nos ancêtres.

Dans les Pays-Bas autrichiens, les habitants jouissaient du droit incontestable de ne payer d'autres impôts généraux que ceux auxquels les états, ni d'autres impôts communaux que ceux auxquels les magistrats locaux et les corps représentatifs des villes avaient donné leur assentiment préalable.

Au Pays de Liège, les états étaient investis d'un privilège analogue, et le prince, sans leur consentement, n'avait pas le droit de décréter, de lever ou de répartir des impôts directs ou indirects sur les habitants de la principauté (1).

C'était surtout dans les Pays-Bas catholiques que ce droit constitutionnel était réclamé et maintenu avec une vigueur inflexible. Le traité d'Arras conclu le 15 mars 1579, entre les députés du prince de Parme et les provinces wallonnes, porte en son article 20 : « Ils (les pays) ne seront dorénavant, en aucune manière, chargés de taxes, tributs ou impositions, autrement qu'ils l'ont été du temps de feu l'empereur Charles, et que par le consentement des états de chaque pays respectif. » Lorsque, après l'exposition respectueuse de leurs griefs, le prince restait sourd à leurs réclamations et refusait de redresser les actes qui violaient leurs privilèges, les états ne craignaient pas de recourir à leur dernière ressource, le *refus de subsides*. On sait que, peu de temps avant la révolution française, les états du Brabant avaient courageusement exercé ce droit. Dans leur *rescription* du 19 avril 1787, ils disaient aux gouverneurs généraux : « Après avoir épuisé la voie des représentations soumises et respectueuses, nous nous trouvons réduits à faire connaître très-humblement à Vos Altesses Royales que le cri de notre conscience ne nous permet pas de donner notre consentement à la continuation ordinaire des impôts, aussi longtemps que les infractions faites à la Joyeuse Entrée ne seront pas redressées et que les règlements projetés ne seront pas réformés conformément à la Constitution. »

521. Ces garanties ont été étendues et fortifiées par les Constitutions modernes.

Tout ce qui tient à la légalité, à la source de l'impôt, doit

(1) Voy. E. Poulet, *Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime*, p. 475, 496, 219, 220, 422 à 440, 473.

être nettement réglé par la loi fondamentale de l'Etat. La contribution illégalement perçue est une spoliation odieuse, et l'histoire de tous les peuples nous apprend que l'industrie, le commerce, l'agriculture, le travail sous toutes ses formes, en un mot, les éléments essentiels du bonheur et de la gloire des nations dépérissent rapidement dans les contrées où la création et la perception des impôts sont abandonnées au caprice et à l'avidité des agents du pouvoir. La certitude d'être à l'abri de toute exaction en matière de charges publiques est un des plus grands bienfaits du régime constitutionnel.

522. Mais à quelle autorité convient-il de confier le vote de l'impôt perçu au profit de l'Etat?

Le pouvoir législatif est ici désigné par la nature des choses. Comme représentant de la nation, ce pouvoir possède seul la force nécessaire pour opposer une résistance efficace aux prétentions exagérées de la puissance exécutive; d'autre part, composé aux deux tiers d'hommes désignés par les suffrages du corps électoral, il connaît les besoins et partage les charges qui pèsent sur les citoyens : « Il est bien vrai, dit Locke, que les gouvernements ne sauraient subsister sans de grandes dépenses et sans des impôts, et qu'il est à propos que ceux qui ont leur part de la protection d'un gouvernement payent et donnent à proportion de leurs biens, pour la défense et la conservation de l'Etat. Mais toujours faut-il avoir le consentement du plus grand nombre des membres de la société, qui le donnent, ou bien par eux-mêmes immédiatement, ou bien par ceux qui les représentent et qui ont été choisis par eux; car si quelqu'un prétendait avoir le pouvoir d'imposer et de lever des taxes, de sa propre autorité et sans le consentement du peuple, il violerait la loi fondamentale de la propriété des choses et détruirait le but de tout gouvernement (1). »

523. Le Congrès national était unanime à appliquer ces principes à l'impôt perçu au profit de l'Etat; mais les opinions étaient très-divisées au sujet du vote des impositions provinciales et communales. Quelques sections avaient proposé de faire approuver ces impositions, soit par le pouvoir législatif, soit par le roi; d'autres voulaient se borner à dire qu'elles seraient établies dans les limites et les formes déterminées par les lois organiques; enfin, lors de la discussion publique, quelques membres firent la proposition d'admettre, en principe,

(1) *Du gouvernement civil*, chap. X, n° 7.

que le pouvoir législatif pourrait seul établir des impositions provinciales et communales. La majorité de l'assemblée fut d'avis que l'article devait être adopté dans sa rédaction actuelle. Celle-ci, en effet, pouvait être approuvée avec d'autant plus de raison qu'elle laissait au pouvoir législatif la faculté d'introduire des exceptions et d'exiger l'approbation d'une autorité supérieure.

Après avoir attribué aux conseils communaux et provinciaux le règlement de tout objet d'intérêt communal et provincial (1), on ne pouvait plus requérir l'intervention du pouvoir législatif qu'à titre d'exception. En agissant autrement, on eût renouvelé et sanctionné, par la Constitution même, tous les inconvénients du système de centralisation contre lequel on s'était élevé avec tant de force sous le gouvernement précédent; d'autre part, les délais et les complications résultant de la délivrance d'innombrables autorisations sollicitées par les conseils provinciaux ou communaux, pendant toute la durée des sessions parlementaires, auraient fait très-souvent avorter les projets les plus urgents et les plus utiles (2).

Quelques paroles prononcées par M. Destouvelles caractérisent avec autant de précision que de clarté le système consacré par l'article 110. « Les meilleurs juges des besoins et des intérêts des provinces et des communes, disait-il, sont les conseils provinciaux et communaux eux-mêmes. Ils sont choisis par la nation aussi bien que les membres de la représentation nationale. Laissons donc aux conseils provinciaux et communaux la direction exclusive des intérêts de la province et de la commune. Pour empêcher que ces conseils ne sortent de leurs attributions, le chef de l'Etat est là qui a le droit d'opposer son *veto* à leurs résolutions (3). »

52-1. D'après la législation existante, le budget des dépenses de la province, les moyens d'y faire face et les emprunts sont soumis à l'approbation du roi. Néanmoins, le conseil provincial peut régler, ou charger la députation de régler les conditions de l'emprunt, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle approbation, à moins que le roi ne se la soit expressément réservée (4).

En ce qui concerne les communes, l'établissement, le changement et la suppression des impositions locales doivent être

(1) Article 31.

(2) Voy. le discours de M. P. Devaux. Huytens, t. II, p. 275.

(3) Huytens, t. II, p. 275.

(4) Voy. ci-dessus, p. 345.

soumis à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du roi (1).

525. Mais quel est l'effet de l'article 110 par rapport aux impositions communales établies sous l'empire de la législation antérieure? On ne saurait appliquer l'article 110 à toutes les charges communales indistinctement, en ce sens qu'il faudrait considérer comme abolies toutes celles qui ont été décrétées sans le consentement du conseil communal, à une époque où cette condition n'était pas requise pour la légalité de leur assiette. La Constitution, pas plus que tout autre acte émané du législateur, ne doit avoir d'effet rétroactif. Il est vrai qu'elle abroge les dispositions qui lui sont contraires et dont l'existence est incompatible avec le droit nouveau qu'elle a introduit; mais elle laisse, d'autre part, subsister toutes celles qui ne présentent pas ce caractère d'incompatibilité. Celles-ci ne sauraient être écartées sous prétexte qu'elles n'ont pas été décrétées avec les formalités que la Constitution a prescrites pour la création des lois et des règlements futurs; il suffit qu'on ait suivi à leur égard les formes requises par la législation en vigueur à l'époque de leur promulgation.

La cour de cassation a fait l'application de ces règles au décret du 10 avril 1806, qui autorise les administrations locales à requérir des voitures pour les transports militaires (2); mais la même cour a décidé qu'on ne saurait plus invoquer l'arrêté royal du 4 octobre 1816, suivant lequel les charges communales ne peuvent excéder la moitié de l'impôt national grevant le même objet (3). Cette limitation est manifestement incompatible avec les termes généraux des articles 108 et 110 de la Constitution; tandis que l'on chercherait en vain dans l'œuvre du Congrès un article interdisant la réquisition de voitures pour le transport des troupes.

ARTICLE 111.

Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement.

Les lois qui les établissent n'ont ne force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

(1) Voy., ci-dessus, p. 340.

(2) Arrêt du 9 janvier 1834.

(3) Voy., dans ce sens, un arrêt de la cour de cassation du 7 mars 1836.

Sommaire.

526. Motifs de la disposition.
527. Son importance constitutionnelle.

COMMENTAIRE.

526. Les besoins financiers du pays varient sans cesse. L'augmentation ou la diminution des dépenses publiques dépend de mille circonstances essentiellement variables. En réglant, par une seule résolution, les bases et la perception de l'impôt pour une longue série d'années, les ressources du trésor, tantôt trop étendues et tantôt trop restreintes, ne seraient pas toujours en harmonie avec les exigences réelles de la situation.

527. D'un autre côté, le vote annuel de l'impôt est un puissant moyen de maintenir le pouvoir exécutif dans les limites de ses attributions constitutionnelles. Ses agents sont plus réservés, plus pénétrés du respect des droits de tous, quand ils savent que, chaque année, un vote de confiance de la représentation nationale doit leur fournir le moyen de subvenir aux besoins de l'administration générale. C'est aussi pour ces motifs qu'on exige que les Chambres arrêtent, chaque année, la loi des comptes et votent les budgets (1).

ARTICLE 112.

Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

Sommaire.

528. Généralité des termes de l'article 112.

COMMENTAIRE.

528. Tout privilège en matière d'impôts serait diamétralement opposé au principe constitutionnel de l'égalité des Belges devant la loi (2).

Dans la rédaction de l'article 112, le Congrès national s'est servi à dessein de termes généraux qui ne comportent aucune

(1) Voy., ci-après, l'article 115.

(2) Voy., ci-dessus, l'article 6 et les annotations.

restriction, aucune exception. Le projet de la commission portait : « Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts ; « nulle exemption ou modération d'impôt en faveur de l'agriculture, de l'industrie, du commerce ou des indigents, ne peut « être accordée qu'en vertu d'une loi. » Sur la proposition de la section centrale, cette énumération fut supprimée comme dangereuse, à cause des omissions qui pourraient être signalées plus tard (1).

ARTICLE 113.

Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la province ou de la commune. Il n'est rien innové au régime actuellement existant des polders et des wateringen, lequel reste soumis à la législation ordinaire.

Sommaire.

529. Pour la légalité des rétributions exceptionnelles prévues par l'article 113, il n'est pas nécessaire que les lois qui les établissent aient été votées depuis la mise en vigueur de la Constitution.
530. Ces rétributions ne doivent pas nécessairement présenter le caractère d'impôts proprement dits.
531. Motifs de la disposition spéciale concernant le régime des wateringen.

COMMENTAIRE.

529. Les citoyens doivent les impôts établis au profit de l'Etat, de la province et de la commune ; mais, en dehors de ces trois espèces de charges, ils se trouvent affranchis de toute rétribution exceptionnelle, à moins que le législateur n'ait formellement dérogé à cette règle fondamentale.

Le texte de l'article 113 n'exige pas que la loi qui autorise la perception d'une rétribution exceptionnelle porte une date postérieure à la promulgation de la Constitution. L'article est conçu en termes généraux ; il ne distingue pas entre les lois faites et les lois à faire (2).

530. D'un autre côté, il n'est pas requis que la rétribution exceptionnelle présente nécessairement le caractère d'un impôt

(1) Huytens, t. IV, p. 403 et 406.

(2) Ainsi jugé par la cour d'appel de Bruxelles, le 9 février 1833.

proprement dit. La Constitution exige simplement que la rétribution, quelle que soit sa nature, puisse être exigée en vertu d'une loi. C'est en tenant compte de ce fait incontestable, que la cour de cassation avait jugé, le 9 mai 1833, que les entrepreneurs de messageries n'étaient pas en droit de prétendre que l'indemnité de vingt-cinq centimes par poste et par cheval, établie au bénéfice des maîtres de poste par la loi du 15 ventôse an XIII, avait cessé d'être exigible sous le régime de la Constitution belge.

531. La disposition finale de l'article 113, relative au régime des *wateringen*, est le résultat d'un amendement de M. Beyts. Il fit remarquer que le régime des *polders* et des *wateringen* formait une branche d'administration à part et sortait des règles communes. Il prouva que les intérêts de l'industrie agricole exigeaient impérieusement que cette administration fût maintenue avec les formes exceptionnelles qui l'avaient toujours régie (1).

ARTICLE 114.

Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi.

Sommaire.

532. Motifs de cette disposition.

533. Son caractère et sa portée.

COMMENTAIRE.

532. La prodigalité que le roi Guillaume I^{er} avait mise dans l'allocation des pensions, et surtout les apostasies politiques dont elles furent souvent accompagnées, avaient provoqué des plaintes générales. Le grief était tellement patent que le rapporteur de la section centrale ne crut pas même devoir justifier le texte de l'article 114. Il se contenta de dire que la disposition avait été unanimement adoptée par les sections (2).

533. Dans le cours des débats, le président du Congrès appela l'attention de l'assemblée sur les mots *en vertu de la loi*. Il crut nécessaire d'en préciser le sens et la portée. « La loi

1. Huytens, t. II, p. 275 et 281.

2. Huytens, t. IV, p. 106.

« seule, dit-il, déterminera les cas où les pensions pourront être accordées, et le chef de l'État l'exécutera (1). »

ARTICLE 115.

Chaque année, les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

Sommaire.

534. Système vicieux adopté par la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas.
 535. Motifs de l'article 115.
 536. Formes du règlement définitif des budgets.

COMMENTAIRE.

534. Suivant la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas, le budget de l'État devait être divisé en deux parties. La première contenait les dépenses ordinaires résultant du cours habituel des choses et se rapportant plus particulièrement à l'état de paix. La seconde contenait les dépenses extraordinaires, variables et imprévues qui, surtout en temps de guerre, dépendent de circonstances fortuites. Les dépenses de la première catégorie étaient votées pour dix ans, tandis que celles de la seconde catégorie n'étaient votées que pour un an (2).

Les membres belges des états généraux avaient fréquemment critiqué cette étrange classification des lois budgétaires. Le Congrès céda au vœu national en rendant obligatoire le vote annuel.

535 Nous avons exposé, sous l'article 111, les motifs de la première disposition de l'article actuel. Son paragraphe final applique aux finances de l'État le système de publicité et de contrôle que le Congrès avait déjà prescrit pour les finances provinciales et communales. En exigeant, pour chaque article des recettes et des dépenses, un vote des représentants de la nation; en appelant, sur toutes les parties des budgets et des comptes, l'examen public et approfondi des mandataires du pays, on prévient les dilapidations et les autres abus qu'on voit si souvent régner dans les États où le pouvoir s'est affranchi de ce frein salutaire. « La Constitution d'un peuple libre,

(1) Huyttens, t. II, p. 282.

(2) Articles 121 et suiv. de la Loi fondamentale.

« disait le comte de Theux, doit le préserver d'impôts arbitraires et assurer l'emploi fidèle de ceux qui sont légalement perçus (1). »

536. Suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat, le règlement définitif de chaque budget doit faire l'objet d'une loi particulière soumise aux Chambres dans la même forme et dans le même cadre que la loi du budget. Le tableau du budget clos, qui est annexé au projet de loi sur le règlement de chaque exercice, fait connaître : pour la recette, les évaluations, les droits constatés sur les contributions et les revenus publics, les recouvrements effectués et les produits restant à recouvrer ; pour la dépense, les crédits ouverts par la loi, les droits acquis aux créanciers de l'Etat, les payements effectués et les dépenses restant à faire (2).

ARTICLE 416.

Les membres de la cour des comptes sont nommés par la chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.

Cette cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État, et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'État est soumis aux chambres avec les observations de la cour des comptes.

Cette cour est organisée par une loi.

Sommaire.

537. Institution de la cour des comptes. — Aperçu historique.

538. Attributions constitutionnelles de la cour des comptes.

539. Organisation de la cour.

540. La cour des comptes est, à certains égards, un véritable tribunal — Conséquences.

(1) Rapport de la section centrale. Huyttens, IV, p. 105.

(2) Articles 26 et suiv. de la loi du 15 mai 1846.

COMMENTAIRE.

537. Dans les Pays-Bas catholiques, tout ce qui avait rapport aux revenus et aux recettes était traité au conseil des finances. Le gouverneur général avait seul le droit de disposer des deniers de l'Etat. Les fonctions de la cour des comptes consistaient à vérifier et à clore les comptes des receveurs et autres officiers publics qui maniaient les deniers.

En France, les anciennes chambres des comptes avaient été supprimées par la loi du 4 juillet 1791. Elles furent longtemps remplacées, quant à la comptabilité, par des commissions de comptabilité nationale; mais la loi du 16 septembre 1807 fit cesser cet ordre de choses, en créant pour la France entière une seule cour des comptes. Il résulte de l'ensemble de cette loi que la cour ne devait faire porter ses arrêts que sur les comptes seulement; il lui était défendu de s'attribuer la moindre juridiction sur les ordonnateurs.

La Loi fondamentale des Pays-Bas statuait, à son article 202, qu'il y aurait, pour tout le royaume, une chambre des comptes, chargée de l'examen et de la liquidation des comptes annuels des départements d'administration générale et de ceux de tous les comptables de l'Etat.

La loi organique du 21 juin 1820 vint donner à la chambre des comptes des Pays-Bas les attributions ordinaires inhérentes à cette institution. Elle fut, en outre, chargée de veiller à ce que les crédits portés aux budgets ne fussent ni dépassés, ni employés à d'autres fins. Aucune disposition pour le paiement d'une dépense de l'Etat ne pouvait être prise, si cette dépense n'avait été préalablement vérifiée et liquidée par la chambre des comptes; mais on avait réservé au pouvoir royal la faculté illimitée d'autoriser des paiements provisoires ou avances (1).

538. Telle était la situation lorsque l'article 116 de la Constitution vint déterminer le rôle que la cour des comptes aurait à remplir en Belgique.

Des termes de cet article dérivent, pour la cour des comptes, deux espèces ou, pour mieux dire, deux ordres d'attributions. Par les premières, qui sont inhérentes à son institution, elle est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de ceux des comptables des deniers

(1) Nous empruntons cet aperçu au rapport présenté à la Chambre des représentants par M. Mercier, le 19 janvier 1844

publics ; par les secondes, elle veille à ce qu'aucun article de dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu (1). Elle remplit ainsi exactement le rôle qu'un publiciste éminent lui attribue dans les lignes suivantes : « Les deniers publics, c'est-à-dire les sommes d'argent reçues au moyen d'impôts directs ou indirects, et le montant des revenus des domaines de l'Etat, doivent nécessairement passer par une foule de mains, depuis le collecteur qui les reçoit de celles du peuple, jusqu'au garde du trésor public ou ministre des finances qui en est le dernier dépositaire. Or, chacun de ces agents est comptable de sa gestion, c'est-à-dire qu'il doit rendre compte du maniement des deniers qu'il a reçus et versés ; ce qui veut dire aussi qu'il est responsable. Le nombre des comptes sera donc immense, et les détails en seront si multipliés qu'il serait impossible à tout autre qu'à un corps spécial de procéder à de telles opérations. Ce corps spécial, qui exerce, de fait, une juridiction, puisqu'il s'agira toujours de régler les débats de comptabilité entre l'administration et ses agents, ce corps spécial, disons-nous, pourra s'appeler Cour des comptes. La fonction de cette cour sera donc d'examiner la gestion et de juger les comptes de tous les comptables des deniers publics, en recette et en dépense, c'est-à-dire des receveurs et des payeurs. Elle vérifiera, d'une part, si les recettes sont conformes aux lois, et si les comptes qui lui sont soumis contiennent toutes celles qui sont effectuées. Elle vérifiera, d'autre part, si les dépenses sont conformes aux crédits légaux, et si elles sont appuyées de pièces justificatives et régulières. L'effet de ses arrêts sera d'établir si les comptables sont quittes, en avance ou en débet (2). »

539. Après la révolution de Septembre, la cour des comptes fut instituée par un décret du Congrès national du 30 décembre 1830. Son organisation et ses attributions sont aujourd'hui déterminées par la loi du 29 octobre 1846. Elle se compose d'un président, de six conseillers et d'un greffier. Ils sont nommés tous les six ans par la Chambre des représentants, qui a toujours le droit de les révoquer. Ils ne peuvent être membres des Chambres législatives, ni remplir aucun emploi auquel est attaché un traitement ou une indemnité sur les fonds du trésor, ni être directement ou indirectement intéressés ou employés dans aucune entreprise ou affaire sujette à comptabilité envers l'Etat. Il leur est interdit, sous peine d'être réputés dé-

(1) Rapport cité, p. 360.

(2) Macarel, *Éléments de droit politique*, n. 400.

missionnaires, d'exercer, soit par eux-mêmes, soit sous le nom de leurs épouses ou par toute autre personne interposée, aucune espèce de commerce, d'être agents d'affaires, ou de participer à la direction ou à l'administration de toute société ou établissement industriel.

540. Les lignes qui précèdent prouvent que la cour des comptes est, à certains égards, un véritable tribunal créé par la Constitution. Elle fixe d'autorité la position réciproque de l'Etat et des comptables; elle résout toutes les questions de droit et de fait qui naissent de la gestion de ces derniers; elle statue sur toutes les obligations inséparables de cette gestion, et notamment sur l'obligation même de rendre compte; elle prononce, en un mot, entre l'Etat et les comptables sur des contestations qui offrent le caractère de droits civils, et elle vide ces contestations par des arrêts définitifs. Aussi est-elle placée, pour l'exercice de sa juridiction, sous l'autorité de la cour de cassation, comme tous les autres tribunaux du royaume (1).

La cour correspond directement avec toutes les administrations générales; elle correspond de même avec les députations permanentes des conseils provinciaux pour la comptabilité des provinces; et avec tous les comptables pour ce qui concerne la reddition de leurs comptes. Elle prononce contre les comptables retardataires, entendus ou dûment appelés, une amende qui n'excède pas la moitié de leurs traitements; elle peut aussi provoquer leur destitution ou leur suspension.

La cour règle et apure les comptes de l'Etat et des provinces. Elle établit par des arrêts définitifs si les comptables sont quittes, en avance ou en débet. Ses arrêts peuvent être déférés à la cour de cassation pour violation de la loi ou des formes. Si l'arrêt est cassé, la cause est renvoyée à une commission *ad hoc* formée dans le sein de la Chambre des représentants et jugeant sans recours ultérieur.

Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le trésor qu'après avoir été munie du visa de la cour des comptes. Lorsque la cour ne croit pas pouvoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la cour vise avec réserve. Elle rend compte de ses motifs dans les observations annuelles qu'elle adresse à la Chambre des représentants.

(1) Leclercq, *Mémoires cités*, 2^e Étude, p. 48.

ARTICLE 117.

Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

Sommaire.

541. Les traitements des ministres des cultes étaient garantis par la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas.
 542. Rédaction définitive et portée de l'article 117.
 543. Il est applicable au culte israélite.
 544. Les cultes existant en Belgique à l'époque de la réunion du Congrès national peuvent seuls invoquer cette disposition.

COMMENTAIRE.

541. En mettant les biens du clergé à la disposition de la nation, l'Assemblée constituante, par un décret du 2 novembre 1789, prit l'engagement solennel de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres.

Le gouvernement des Pays-Bas ne méconnut pas les obligations dérivant de ce décret. L'article 194 de la Loi fondamentale garantissait aux différents cultes et à leurs ministres les traitements, pensions et autres avantages, de quelque nature que ce fût, dont ils jouissaient en 1815 (1). L'article 195 chargeait le roi de veiller à ce que les sommes allouées pour les cultes, sur les revenus du trésor public, ne fussent pas détournées de l'emploi auquel elles étaient spécialement affectées.

542. Après la révolution de Septembre, au succès de laquelle les catholiques avaient si largement contribué, les mêmes idées de justice et de réparation ne pouvaient manquer de surgir au sein du Congrès national.

Le projet de la section centrale du Congrès portait : *Les traitements, pensions et autres avantages, de quelque nature que ce soit, dont jouissent actuellement les différents cultes et leurs ministres, leur sont garantis. Il pourra être alloué par la loi un traitement aux ministres qui n'en ont point, ou un supplément à ceux dont le traitement est insuffisant.*

À la séance du 5 février 1831, cette rédaction fut remplacée par le texte de l'article 117. Celui-ci garantit les traite-

(1) L'article ajoutait : « Il pourra être alloué un traitement aux ministres qui n'en ont point, ou un supplément à ceux dont le traitement est insuffisant. »

ments existants ; mais il laisse à la législature la faculté de les augmenter, si les exigences de la vie matérielle réclament cette mesure. M. Lebeau ayant proposé un amendement destiné à empêcher la réduction des traitements du clergé des campagnes, M. Rogier lui répondit : « Cela ne doit point être stipulé ; il suffit de garantir les traitements ; il est évident qu'ils ne peuvent être réduits, sinon la disposition de l'article serait illusoire (1). »

543. L'article 117 ne fait pas de distinction entre les cultes chrétiens et le culte israélite. La proposition de l'une des sections du Congrès, tendant à restreindre le bénéfice de cette règle constitutionnelle aux cultes chrétiens, ne fut pas reproduite dans les débats de l'assemblée (2).

544. Mais comment faut-il déterminer la portée réelle des termes de l'article 117 ? Les obligations de l'Etat sont-elles limitées aux ministres des cultes existant en Belgique à l'époque de la promulgation de la Constitution ; ou bien, ces obligations sont-elles tellement étendues que le trésor public doive pourvoir à l'entretien de tous les novateurs qui jugent à propos de s'attribuer une mission religieuse ?

Il serait absurde de pousser le principe de l'article 117 à ces conséquences extrêmes. Les discussions préliminaires prouvent que telles n'ont pas été les intentions du Congrès. Une proposition de M. Destouvelles portait : « Les traitements et pensions des ministres *de tous* les cultes sont à la charge de l'Etat. Les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget. » M. Forgeur fit aussitôt observer que, d'après cet amendement, l'Etat devrait payer les ministres d'un culte quelconque, même les saint-simoniens, et proposa le remplacement des mots *de tous les cultes*, par ceux-ci : *des cultes*. L'article fut voté en ce sens (3).

La législature a donc conservé la faculté de refuser un traitement aux ministres de tout culte nouveau qu'on pourrait chercher à introduire en Belgique. S'il plaisait aux Mormons d'établir à Bruxelles une succursale de l'église du Lac-Salé, l'Etat belge ne serait certainement pas obligé d'allouer un traitement à leurs ministres.

(1) Huyttens, t. II, p. 479.

(2) Huyttens, t. IV, p. 106. - Voy. l'arrêté royal du 12 janvier 1874.

(3) Huyttens, t. II, p. 479.

TITRE V.

DE LA FORCE PUBLIQUE.

ARTICLE 118.

Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires.

Sommaire.

- 545. Nécessité d'une armée nationale.
- 546. Latitude qui doit être laissée à la loi.
- 547. Organisation actuelle de l'armée.
- 548. Chiffre du contingent annuel.
- 549. Division du pays en deux grandes circonscriptions militaires.

COMMENTAIRE.

545. En faisant de la Belgique un Etat indépendant et perpétuellement neutre, la Conférence de Londres ne nous a pas dispensés de l'obligation d'entretenir une armée nationale convenablement organisée.

La Conférence, préoccupée de la sécurité des Etats voisins, avait incontestablement la volonté de faire une œuvre sérieuse. Guidée par un intérêt européen, elle voulait une Belgique indépendante et neutre ; mais la Belgique qu'elle avait en vue n'était pas un pays faible, impuissant et désarmé, un pays livré sans défense au premier de ses voisins qui jugerait à propos d'y faire entrer ses régiments. Elle voulait une Belgique disposant

de forces suffisantes pour jouer utilement le rôle modeste, mais efficace, qu'elle lui assignait dans la politique générale (1).

Cette vérité était bien comprise en 1831. Le rapporteur de la section centrale du Congrès s'exprimait à cet égard de la manière suivante : « C'est peu d'avoir proclamé l'indépendance - du peuple belge, il faut la faire respecter au dehors ; ce n'est - point assez d'avoir fondé des institutions qui portent le - caractère de leur époque, il faut pouvoir les faire respecter - au dedans : de là la nécessité d'une force publique (2). »

Tel est, en effet, dans tous les pays libres, le double but des institutions militaires. Elles doivent fournir des garanties pour la sûreté extérieure et pour la sûreté intérieure de la patrie. Toujours prête à repousser les agressions du dehors, l'armée contribue, à l'intérieur, au maintien de la paix publique et donne au pouvoir exécutif la force qui lui est indispensable pour l'accomplissement de sa mission sociale. La Constitution de 1791 disait déjà : « La force publique est instituée pour dé- « fendre l'Etat contre les ennemis du dehors et assurer au « dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois (3). »

546. Le Congrès national devait se contenter de proclamer ces principes, en abandonnant les détails de l'organisation militaire aux lumières et au patriotisme du législateur ordinaire. On ne doit pas, disait le rapporteur de la section centrale, s'attendre à voir figurer dans le « cadre étroit d'une Constitu- « tion tout ce qui concerne le mode de recrutement de l'armée, « ni tout ce qui est relatif à son organisation. Ces détails doi- « vent être nécessairement abandonnés à des lois particulières « qui développent, dans leur application, les principes fonda- « mentaux posés dans la Constitution (4). »

547. L'organisation de l'armée se trouve aujourd'hui réglée par les lois du 5 avril 1868 et du 16 août 1873.

L'état-major général de l'armée et les états-majors particuliers, ainsi que les cadres d'officiers des diverses armes sont divisés en deux sections, la section d'activité et la section de réserve.

La section d'activité se compose, sur le pied de paix, du nombre d'officiers indiqué ci-après. *Etat-major général* : 9 lieutenants généraux et 18 généraux-majors. *Corps d'état-major* : 4 colonels, 4 lieutenants-colonels, 8 majors et 30 capitaines.

(1) Voy. l'article que nous avons publié à ce sujet dans la *Patria Belgica*, t. II, p. 366 et suiv.

(2) Huyttens, t. IV, p. 108.

(3) Titre IV, art. 4.

(4) Huyttens, t. IV, p. 108.

État-major des provinces : 5 commandants de province. *État-major des places* : 5 commandants de place de première classe, 4 de deuxième et 9 de troisième classe, 2 majors de place et 21 adjudants de place. *Service administratif* : 1 intendant en chef, 3 intendants de première et 6 intendants de deuxième classe, 12 sous-intendants de première et 13 sous-intendants de deuxième classe 150 capitaines quartiers-maîtres payeurs, capitaines et lieutenants d'habillement, 1 officier supérieur d'administration et 73 officiers d'administration. *Service de santé* : 1 inspecteur général, 4 médecins principaux de première et 7 médecins principaux de deuxième classe, 10 médecins de régiment de première classe, 126 médecins de régiment de deuxième classe, médecins de bataillon et médecins adjoints, 1 pharmacien principal, 36 pharmaciens de première, de deuxième et de troisième classe, 1 inspecteur vétérinaire, 33 vétérinaires de première, de seconde et de troisième classe. *Infanterie* : 20 colonels, 19 lieutenants-colonels, 99 majors, 1,538 officiers subalternes. *Cavalerie* : 8 colonels, 8 lieutenants-colonels, 16 majors et 264 officiers subalternes. *Artillerie : état-major*, 5 colonels, 5 lieutenants-colonels, 5 majors, 5 majors commandants du matériel et 18 officiers subalternes ; *gardes d'artillerie*, 1 garde d'artillerie principal, 24 gardes d'artillerie de première, de deuxième et de troisième classe ; *troupes d'artillerie*, 7 colonels, 7 lieutenants-colonels, 29 majors et 386 officiers subalternes. *Génie : État-major*, 3 colonels, 6 lieutenants-colonels, 6 majors, 39 officiers subalternes et 50 gardes du génie ; *troupes du génie*, 1 colonel, 1 lieutenant-colonel, 1 major et 75 officiers subalternes ; *train*, 1 major et 22 officiers subalternes.

La section de réserve se compose, sur le pied de paix, de 2 lieutenants généraux et de 4 généraux-majors.

L'organisation intérieure des corps est réglée par arrêté royal.

L'armée belge compte dix-neuf régiments d'infanterie, huit de cavalerie, sept d'artillerie, un du génie et un de gendarmerie. Elle possède en outre un bataillon d'administration et un bataillon du train.

548. Le contingent annuel de la levée de milice est de douze mille hommes, et la durée du service de huit années (1). Le législateur a voulu que la Belgique pût, en temps de guerre, disposer d'une armée de cent mille hommes.

Les miliciens et les remplaçants sont envoyés en congé illi-

(1) Article 2 de la loi du 3 juin 1870.

mité lorsqu'ils ont passé au service actif vingt-huit mois, dans le cours des trois premières années, s'ils appartiennent à l'infanterie de ligne, aux chasseurs à pied ou au train; trente-six mois, pendant les quatre premières années, s'ils appartiennent au régiment des grenadiers ou au régiment des carabiniers; trois ans, s'ils appartiennent à l'artillerie de siège, au régiment du génie, à la compagnie des pontonniers, à celle des artificiers ou au bataillon d'administration; quatre ans, s'ils appartiennent aux batteries à cheval, aux batteries montées ou aux escadrons de cavalerie (1).

549. Le territoire national est divisé en deux grandes circonscriptions militaires. La première, qui a pour chef-lieu Anvers, comprend les provinces d'Anvers et les deux Flandres. La seconde, ayant pour chef-lieu Bruxelles, comprend les provinces de Brabant, de Hainaut, de Liège, de Limbourg, de Luxembourg et de Namur. Chaque circonscription est commandée par un lieutenant général qui exerce le commandement sur toutes les autorités militaires et sur toutes les troupes stationnées dans la circonscription (2).

ARTICLE 119.

Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée.

Sommaire.

550. Motifs de cette disposition.

551. La répartition du contingent est opérée par le roi et par les députations permanentes des conseils provinciaux.

COMMENTAIRE.

550. Le pouvoir exécutif est investi du commandement militaire; mais c'est au pouvoir législatif, aux représentants de la nation, que le Congrès a remis le soin de fournir les hommes et l'argent nécessaires à la formation et à la solde de l'armée.

(1) Article 85 de la loi du 18 septembre 1873.

(2) Il exerce ce commandement sans préjudice des attributions du commandant supérieur de la cavalerie, de l'intendant en chef de l'armée et des inspecteurs généraux de l'artillerie, du génie et du service de santé. (Arrêté royal du 18 octobre 1874).

Le vote annuel du contingent donne aux Chambres le pouvoir d'empêcher les sacrifices surabondants et les dépenses inutiles.

« Avec l'annalité du vote du contingent, disait le rapporteur
 « de la section centrale du Congrès, on aura la certitude qu'il
 « sera toujours proportionné aux ressources et aux besoins du
 « pays (1). »

551. La répartition du contingent est faite par le roi entre les provinces, et par la députation permanente du conseil provincial entre les cantons de milice, composés d'une ou de plusieurs communes voisines du même arrondissement administratif. La répartition est faite proportionnellement au nombre d'inscrits de la levée (2).

ARTICLE 120.

L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.

Sommaire.

552. Motifs de cette disposition.

COMMENTAIRE.

552. A l'égard de l'organisation de la gendarmerie, le rapporteur de la section centrale du Congrès s'exprimait ainsi :

« La quatrième section a proposé une disposition particulière
 « pour la gendarmerie. On sait que cette partie de la force
 « publique est spécialement destinée à maintenir l'ordre et la
 « tranquillité, à rechercher les délits et à livrer les coupables
 « à la justice, ainsi qu'à assurer l'exécution des lois et des dé-
 « cisions judiciaires; l'organisation et les attributions de la
 « gendarmerie doivent donc faire l'objet d'une loi spéciale.
 « Comme la quatrième section, la section centrale a été d'avis
 « qu'il fallait en exprimer la nécessité dans la Constitu-
 « tion (3). »

Jusqu'ici les vœux du Congrès national concernant l'organisation et les attributions de la gendarmerie n'ont pas été remplis. Les anciens règlements reçoivent encore leur application

(1) Huytens, t. IV, p. 409.

(2) Lois du 3 juin 1870 et du 18 septembre 1873.

(3) Huytens, t. IV, p. 409.

et la force numérique du corps est déterminée par la loi du budget (1).

ARTICLE 124.

Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi.

Sommaire.

553. Motifs de cette disposition.

COMMENTAIRE.

553. La pensée qui a guidé le Congrès, dans la rédaction de cet article, se manifeste clairement dans le langage du rapporteur de la section centrale.

Faisant allusion aux événements récents de la révolution de Juillet, où l'on avait vu les soldats suisses défendre vigoureusement le trône de Charles X, il disait : « Instruit par les « leçons de l'expérience et par l'exemple tout récent d'un pays « voisin, tout le monde a reconnu le danger de confier la « défense de l'État, ou pour mieux dire, une partie de la force « publique à des troupes étrangères. Ces soldats mercenaires « qui vendent leur sang et leur vie ne connaissent que la main « qui les paye. Objets d'orgueil en temps de paix, ils deviennent, dans d'autres temps, des instruments de despotisme. « Toutefois, une prohibition absolue eût pu compromettre « l'intérêt du pays; il pourrait se présenter des cas où il serait « avantageux d'autoriser le prince à admettre au service de « l'État des troupes étrangères, de même que de leur accorder « l'occupation d'une partie du territoire ou de leur permettre « de fouler passagèrement le sol de la Belgique. Il est donc « prudent de laisser quelque latitude dans la loi, et l'on s'est « mis assez en garde contre les dangers de pareilles mesures, « en les assujettissant à l'assentiment du pouvoir législatif (2). »

On sait que la Constitution datait à peine de quelques mois, quand le roi Léopold I^{er} fut forcé de méconnaître les prescrip-

(1) Voy. la loi du 28 germinal an VI, les arrêtés des 19 novembre, 10 et 26 décembre 1830 l'arrêté du 4 septembre 1833, et le règlement du 20 mars 1815.

(2) Huytens, t. IV, p. 408.

tions de l'article 121. Les Chambres n'étant pas réunies, pendant que les troupes hollandaises poursuivaient leur marche victorieuse vers Bruxelles, il chargea ses ministres de réclamer le secours d'un corps d'armée français cantonné le long de la frontière. Il préserva Bruxelles de la honte d'une occupation étrangère, et l'opinion publique fut unanime à approuver sa conduite (1).

ARTICLE 122.

Il y a une garde civique; l'organisation en est réglée par la loi.

Les titulaires de tous les grades, jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables.

ARTICLE 123.

La mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Sommaire.

- 554. But de l'institution de la garde civique.
- 555. Latitude qui doit être laissée au législateur.
- 556. Élection des officiers.
- 557. Caractère sédentaire de la garde civique.
- 558. Permanence de la garde civique. — Conséquences qui résultent de ce principe constitutionnel.
- 559. État de la législation.

COMMENTAIRE.

554. Suivant l'exemple donné par les auteurs de la Charte française de 1830 (2), le Congrès national a placé la garde civique parmi les institutions constitutionnelles.

Pour se conformer aux idées démocratiques qui régnaient en 1830, la garde civique devait être une barrière opposée aux convoitises ambitieuses du pouvoir, autant qu'une force protectrice de l'ordre public et de l'indépendance nationale. « Deux

(1) Voyez mes *Études d'histoire contemporaine* (la Belgique sous le règne de Léopold I^{er}), t. I, p. 66 (2^e édition.).

(2) Articles 66 et 69.

« raisons d'un ordre différent, disait le rapporteur de la section centrale du Congrès, réclament l'institution d'une garde civique ou communale. En cas de guerre, lorsque l'ennemi menace la patrie d'une invasion, les armées envoyées aux frontières ne doivent être que les avant-gardes de la nation, se soulevant pour repousser les attaques de l'étranger. D'un autre côté, la force des armées étant toute dans les mains du pouvoir, il faut un contre-poids en faveur du pays; il est donc indispensable d'organiser une force militaire qui puisse devenir, au besoin, une armée pour le maintien de nos institutions, comme pour la défense du territoire (1). »

555. Mais ici encore le pouvoir constituant devait se contenter de proclamer des principes généraux. C'est au pouvoir législatif qu'il appartient de fixer l'organisation de la milice citoyenne, suivant les besoins de l'époque et les exigences du service. Les articles 122 et 123 se bornent à tracer trois règles essentielles.

556. La première règle sanctionnée par le Congrès national consiste dans l'élection des titulaires de tous les grades, jusqu'à celui de capitaine au moins, par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables. Il n'est point indifférent que les gardes soient soumis aux ordres d'officiers désignés par le pouvoir exécutif ou qu'ils obéissent à des officiers élus par eux. Les premiers pourraient faire manquer complètement le but de l'institution (2). Toutefois, comme les grades supérieurs exigent des connaissances militaires qui sont rarement à la portée de la généralité des citoyens, la Constitution accorde au pouvoir législatif la faculté de régler la collation de ces grades de manière à concilier les égards dus aux gardes avec les exigences du service militaire et les intérêts généraux du pays.

557. Le second principe posé par le pouvoir constituant, c'est que la garde civique, essentiellement sédentaire, ne peut être mobilisée qu'en vertu d'une loi. Principalement destinée à veiller au maintien de l'ordre dans les localités auxquelles elle appartient, elle ne doit pas être déplacée sans motifs graves, d'autant plus que, pour le plus grand nombre des gardes, ce déplacement ne peut s'opérer sans un dommage considérable pour leurs intérêts matériels.

558. Le troisième principe constitutionnel qui ressort des

(1) Huyttens, t. IV, p. 408.

(2) Rapport de la section centrale. Huyttens, t. IV, p. 408.

termes des articles 122 et 123, c'est la permanence et la perpétuité de la garde civique. Il en résulte notamment que les titulaires des grades électifs, quoique élus seulement pour cinq ans, conservent leurs grades à l'expiration de ce terme, jusqu'à ce que des élections nouvelles leur aient donné des successeurs.

Suivant le décret du 31 décembre 1830, créateur de la milice citoyenne, « la garde civique est chargée de veiller au « maintien de l'ordre et des lois, à la conservation de l'indé-
« pendance et de l'intégrité du territoire. » Cette double mission impose un devoir de tous les instants qui emporte, par sa nature même, la nécessité de l'existence non interrompue de la garde et sa constante aptitude à réaliser les garanties qui sont l'objet de son institution. Cette permanence et cette perpétuité de la garde civique ont été érigées en principe constitutionnel par l'article 122. Il est évident, d'une part, que ces conditions essentielles ne peuvent exister sans l'organisation effective de la garde, et, d'autre part, que cette organisation serait anéantie si tous les grades électifs étaient en même temps abandonnés par les titulaires avant leur remplacement. On doit en conclure que le législateur, tout en voulant que les élections se renouvellent tous les cinq ans, n'a pu concevoir la pensée de rendre tous les grades vacants, ni de fait, ni de droit, à l'échéance de chaque période quinquennale, avant que de nouvelles élections aient donné des successeurs aux précédents titulaires. Les officiers, sous-officiers et caporaux conservent leurs fonctions et sont tenus d'en remplir les devoirs jusqu'à ce qu'ils soient remplacés (1).

559. L'organisation de la garde civique est aujourd'hui réglée par des lois du 8 mai 1848, du 13 juillet 1853 et du 6 avril 1861. Les principales dispositions consacrées par ces lois sont les suivantes.

La garde civique est chargée de veiller au maintien de l'ordre et des lois, à la conservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Elle est organisée par commune. Le gouvernement détermine les communes dont les gardes sont réunies pour être formées, s'il y a lieu, en compagnie, bataillon ou légion.

(1) C'est par application de ces règles que la cour de cassation a jugé que les officiers, sous-officiers et caporaux sont toujours habiles à siéger, à ce titre, au conseil de discipline, lors qu'ils y sont régulièrement appelés, et qu'ainsi deux officiers, un sous-officier et un caporal élus depuis plus de cinq ans, ont pu légalement intervenir à un jugement, puisque jusqu'alors il n'avait pas été pourvu à leur remplacement en exécution de l'article 28 du décret du 31 décembre 1830. (Arrêt du 14 juin 1838)

La garde civique se divise en garde active et en garde non active. Elle est active, à moins d'une disposition contraire du gouvernement, dans les communes ayant une population agglomérée de plus de 10,000 âmes, et dans les villes fortifiées ou dominées par une forteresse. Elle est non active dans les autres communes; elle y est néanmoins organisée jusqu'à l'élection inclusivement, et chargée du service des patrouilles lorsque l'autorité communale le juge nécessaire. Elle n'est appelée à l'activité qu'en vertu d'un arrêté du gouvernement.

Il est interdit à la garde civique de délibérer sur les affaires de l'Etat, de la province ou de la commune, et sur les réquisitions de l'autorité compétente. Les gardes civiques ne peuvent se réunir en cette qualité ni prendre les armes, sans l'ordre de leurs chefs légalement requis. Les chefs peuvent cependant, sans réquisition particulière, prendre les dispositions et donner les ordres relatifs au service ordinaire.

Le roi peut, pour des motifs graves, dissoudre ou suspendre tout ou partie des gardes civiques d'une ou de plusieurs communes, et, dans ce cas, en ordonner le désarmement. Lors d'une dissolution, il est procédé, dans les six mois, à de nouvelles élections. La suspension ne peut excéder six mois.

La garde civique est placée dans les attributions du ministre de l'intérieur; mais, en temps de guerre, la garde civique mobilisée est placée sous les ordres du ministre de la guerre. L'organisation de la garde civique mobilisée doit faire l'objet d'une loi spéciale.

Les Belges et les étrangers, admis à établir leur domicile en Belgique, en vertu de l'article 13 du code civil, âgés de vingt et un à cinquante ans, sont appelés au service de la garde civique dans le lieu de leur résidence réelle. Ceux qui résident alternativement dans plusieurs communes sont de droit soumis au service dans la commune la plus populeuse. Il est loisible aux Belges et aux étrangers âgés de dix-huit à vingt et un ans, ou de plus de cinquante ans, de se faire inscrire sur les contrôles de la garde civique, avec l'agrément du chef de la garde.

Les élections et les nominations sont renouvelées tous les cinq ans. Les titulaires de tous les grades d'une compagnie sont élus par ceux qui la composent, à l'exception du sergent-major dont la nomination appartient au capitaine. Le chef de la légion nomme l'adjudant sous-officier, le tambour-major et les tambours-mâîtres. L'inspecteur général, le commandant

supérieur et les officiers de leur état-major sont nommés par le roi. Le roi nomme également, sur une liste triple de candidats formée par les officiers du corps, les colonels, les lieutenants-colonels, les adjudants-majors, les quartiers-maitres et les rapporteurs. Les officiers du bataillon nomment le major et les médecins de bataillon. Les officiers de la légion nomment le médecin et le porte-drapeau de la légion.

Le service est personnel et obligatoire. Cependant, lorsqu'il s'agit d'un service d'ordre et de sûreté, le chef de la compagnie peut autoriser le remplacement du père par le fils, du frère par le frère, de l'oncle par le neveu, et réciproquement, ainsi que des alliés aux mêmes degrés, s'ils sont membres de la garde. L'autorisation n'est valable que pour ce service.

Le service ordinaire consiste principalement à monter les gardes et à faire les patrouilles jugées nécessaires pour la sûreté des personnes, la conservation des propriétés, le maintien du bon ordre et de la paix publique. La garde civique peut être appelée à remplacer et à suppléer, dans le service habituel de la place, la garnison momentanément absente ou insuffisante. La partie de la garde réunie à cet effet est mise, en ce qui concerne ce service, sous les ordres du commandant de place. L'Etat fournit, dans ce cas, les locaux, l'éclairage, le chauffage et le mobilier nécessaires.

Le droit de requérir la garde civique appartient au bourgmestre ou, à son défaut, à l'autorité supérieure administrative. La garde civique ne peut être requise hors de la commune que par le gouverneur ou le commissaire d'arrondissement. Toutefois, en cas de danger imminent, le bourgmestre d'une commune voisine peut aussi la requérir par écrit et à charge d'en informer immédiatement l'autorité supérieure.

Dans les réunions de la garde civique et de l'armée, la garde civique a le pas. Aucune demande de place salariée directement ou indirectement par l'Etat, la province ou la commune, n'est admise si le pétitionnaire ne prouve qu'il a satisfait aux lois sur la garde civique.

ARTICLE 124.

Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi.

Sommaire.

560. Les grades des militaires doivent être garantis.
 561. État de la législation sur la position des officiers.
 562. État de la législation sur la perte ou la suspension des grades.
 563. L'article 124 ne fait pas obstacle à ce qu'un officier accepte un grade inférieur à celui dont il est revêtu.

COMMENTAIRE.

560. La disposition finale de l'article 118 porte : « Elle (la loi) règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires. » L'article 124 ajoute : « Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi (1). »

Cette dernière disposition ne se trouvait pas dans le projet. Une section avait manifesté le désir que la Constitution belge, à l'imitation de l'article 60 de la Charte française de 1830, contiât une règle destinée à garantir efficacement les droits des militaires, et elle avait proposé, à ce sujet, un article ainsi conçu : *Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, pensions et honneurs qu'en vertu d'un jugement.* Dans la discussion publique, les mots *en vertu d'un jugement* furent remplacés par ceux-ci : *de la manière déterminée par la loi.*

Quelques membres ayant allégué que l'adoption de cet article pourrait exercer une influence fâcheuse sur la discipline militaire, M. De Tiecken de Terhove, auteur de l'amendement, leur répondit : « Il ne s'agit pas ici de discipline, pour laquelle « il existe des lois pénales, mais d'un droit, d'un droit sacré ; « il faut une garantie aux braves qui se dévouent à la défense « de la patrie, pour leurs honneurs, leurs grades, leurs trai- « tements, leurs pensions. Comment ! ceux qui consacrent toute « leur vie, toute leur existence au noble métier des armes, qui « répandent leur sang, exposent leur vie pour la défense com- « mune, pour l'honneur national, se verraient sans cesse ex- « posés aux caprices de l'arbitraire, aux abus de pouvoir, et, « après avoir suivi avec loyauté une carrière aussi périlleuse « qu'honorable, après avoir versé leur sang, perdu leurs mem- « bres, leur santé, ils pourraient encore être exposés à voir « leur existence compromise, à perdre les sacrifices de toute « une vie consacrée à la défense de la patrie ! Non, vous êtes « trop justes, trop équitables pour ne pas consacrer cette dis-

(1) Les règles concernant l'avancement sont exposées, ci-dessus, p. 212, en note.

« position dans la Constitution, et vous n'abandonnez pas le
 « sort de nos braves à la variation d'une loi; vous ne ferez pas
 « moins pour eux, qui méritent toute votre sollicitude, que pour
 « les membres du pouvoir judiciaire (1). »

561. La position des officiers de l'armée a été fixée par la loi du 16 juin 1836. Les grades conférés par le roi, depuis et y compris celui de sous-lieutenant, constituent l'état de l'officier. Tout officier est pourvu d'un brevet royal du grade qui lui est conféré. Le grade est distinct de l'emploi. Le roi confère l'emploi du grade et le retire; l'emploi est exercé en vertu de lettres de service du ministre de la guerre, délivrées d'après les ordres du roi.

Les positions de l'officier sont : l'activité, la disponibilité, la non-activité, la réforme.

L'activité est la position de l'officier appartenant aux cadres de l'armée et pourvu de l'emploi (2). La disponibilité est la position spéciale de l'officier général ou supérieur qui appartient aux cadres de l'armée, mais qui est momentanément sans emploi (3). La non-activité est la position de l'officier hors cadre et sans emploi (4). Le traitement de réforme est inhérent au grade dont l'officier est pourvu dans l'armée, et il ne peut en être privé, en tout ou en partie, que par la perte de son grade (5).

Les officiers peuvent être mis au traitement de réforme pour excès qui ont résisté aux punitions disciplinaires; pour désobéissance grave ou réitérée, inconduite habituelle, sévices envers leurs inférieurs; pour négligence grave dans l'accomplissement des devoirs qui leur sont imposés. La mise au traitement de réforme est prononcée par un arrêté royal motivé, sur le rapport du ministre de la guerre.

Les officiers en disponibilité, en non-activité et en réforme restent soumis à la juridiction militaire et aux ordres du ministre de la guerre.

(1) Huytens, t. II, p. 463.

(2) Les officiers chargés de missions ou d'un service spécial en dehors de l'emploi de leur grade conservent la position d'activité.

(3) L'officier général ou supérieur en disponibilité jouit d'un traitement égal aux deux tiers de la solde de son grade.

(4) Suivant la loi du 16 juin 1836, le traitement de non-activité est fixé aux deux cinquièmes du traitement d'activité pour les officiers généraux, et à la moitié du traitement d'activité des officiers d'infanterie pour tous les officiers depuis le grade de colonel jusqu'à celui de sous-lieutenant, quelle que soit l'arme à laquelle ils appartiennent. Depuis quelques années, le crédit annuellement porté au budget de la guerre est calculé de manière à permettre au ministre d'allouer les deux tiers de la solde d'infanterie aux officiers mis en non-activité pour cause de maladie.

(5) Le traitement de réforme des officiers de tout grade et de toutes armes est fixé à la moitié de celui de non-activité.

562. Une autre loi du 16 juin 1836 détermine les causes de la perte des grades.

Les officiers de tout grade, en activité, en disponibilité, en non-activité ou mis au traitement de réforme peuvent être privés de leurs grades et de leurs traitements pour faits graves non prévus par les lois, qui sont de nature à compromettre l'honneur et la dignité de la profession des armes ou la subordination militaire; pour manifestation publique d'une opinion hostile à la monarchie constitutionnelle, aux institutions fondamentales de l'Etat, aux libertés garanties par la Constitution, ou pour offense à la personne du roi; pour absence illégale de leur corps ou de leur résidence pendant quinze jours; pour résidence hors du royaume, sans autorisation du roi, après cinq jours d'absence.

Lorsqu'un de ces faits est imputé à un officier, le ministre de la guerre ordonne la réunion d'un conseil d'enquête, à Bruxelles, si l'inculpé est officier général ou supérieur. Si l'officier est d'un grade inférieur, le conseil d'enquête se réunit au quartier général de la division de l'armée dont il fait partie, ou au chef-lieu de la province où il se trouve en garnison, s'il ne fait point partie de l'armée active. Ce conseil d'enquête est composé de sept membres, suivant le grade de l'officier inculpé (1). On forme, à cette fin, dans chacune des divisions de l'armée et dans chaque province, une liste de tous les officiers en activité de service par grade, et dans cette liste sont désignés, par la voie du sort, les officiers qui doivent composer les conseils d'enquête. L'auditeur militaire remplit les fonctions de rapporteur près le conseil d'enquête de la division ou de la province. L'auditeur général ou son substitut remplit les mêmes fonctions dans les conseils d'enquête institués pour les officiers généraux ou supérieurs.

Le conseil d'enquête émet, au scrutin secret, un avis sur les faits imputés à l'officier. Le roi décide ensuite, sur le rapport du ministre de la guerre. Si les faits sont déclarés constants par le conseil d'enquête, le roi peut prononcer, suivant la gravité des cas, la perte, la suspension du grade, ou seulement la mise au traitement de réforme. Les arrêtés royaux sont motivés (2).

563. Les grades, les honneurs et les pensions militaires sont ainsi placés à l'abri de l'arbitraire ministériel; mais la règle consacrée par l'article 124 de la Constitution ne doit pas

(1) Un tableau annexé à la loi détermine la composition du conseil d'enquête pour chaque grade.

(2) Un arrêté royal du 12 novembre 1838 a réglé le mode d'exécution de cette loi.

être exagérée. Pas plus que les lois qu'on vient de citer, elle ne fait obstacle à ce qu'un officier accepte librement un grade inférieur à celui dont il est revêtu et exerce les fonctions attachées à ce grade. Une telle acceptation ne constitue pas une convention sur une chose illicite ou hors du commerce. Un militaire peut, comme tout autre citoyen, renoncer aux dispositions protectrices introduites en sa faveur. Cette renonciation n'a rien de contraire aux lois ni à l'ordre public (1)

1. Cass. Bruxelles, 22 février 1849.

TITRE VI.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

ARTICLE 125.

La nation belge adopte les couleurs rouge, jaune et noire, et pour les armes du royaume, le lion belge, avec la légende : L'UNION FAIT LA FORCE.

Sommaire.

564. Disposition des trois couleurs.

565. Forme de l'écusson national.

COMMENTAIRE.

564. L'ancienne bannière brabançonne était rouge, jaune et noire.

Le rapporteur de la section centrale du Congrès donne les motifs suivants de l'adoption de ce drapeau par la Belgique indépendante : « C'est sous cette bannière que nos braves ont volé à la victoire. Ces couleurs seront désormais le signe de l'indépendance de la Belgique, et celui de ralliement de tous les amis de la patrie, si elle était menacée. Dans ces nobles couleurs figurent aussi celles des Liégeois, qui ont montré tant de courage et de dévouement pour le triomphe de la cause nationale (1). »

Les trois couleurs doivent être placées verticalement, le noir contre la lance, le jaune au milieu et le rouge à l'extrémité (2).

(1) Huytens, t. IV, p. 110.

(2) Arrêté du gouvernement provisoire du 23 janvier et instruction du département de la marine du 15 septembre 1831.

565. Le sceau de l'Etat, dans sa forme actuelle, a été déterminé par un arrêté royal du 17 mai 1837.

ARTICLE 126.

La ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement.

Sommaire.

566. Motifs de cette disposition.

COMMENTAIRE.

566. Résidence des gouverneurs généraux et des conseils de gouvernement sous l'ancien régime, Bruxelles, l'une des deux capitales du royaume des Pays-Bas, était naturellement désigné pour être le siège du gouvernement belge. Les événements de 1830 lui avaient donné un titre nouveau, que le rapport fait au nom de la section centrale du Congrès indique dans les termes suivants : « Bruxelles méritait un témoignage éclatant de reconnaissance pour sa conduite dans les journées de Septembre. Cette disposition, adoptée par toutes les sections, le fait jouir du bienfait d'être le siège du gouvernement. La Constitution lui garantit ce droit (1). »

ARTICLE 127.

Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi. Elle en détermine la formule.

Sommaire.

567. Nécessité du serment. — Ses diverses espèces.

568. Le serment ne peut être imposé qu'en vertu d'une loi.

569. Serment imposé aux fonctionnaires.

570. Forme du serment judiciaire.

571. Le serment des fonctionnaires doit être prêté avant leur entrée en fonctions.

— Peines contre les contrevenants.

COMMENTAIRE.

567. Le sens et la portée des termes de l'article 127 sont clairement indiqués dans le rapport fait au nom de la section centrale du Congrès. « Malgré les nombreux exemples de

(1) Huytens, t. IV, p. 440.

- l'abus du serment, il est impossible de le supprimer. En matière criminelle, il n'y a pas d'autre garantie de la véracité des témoins. Le serment, sous la foi duquel on atteste la vérité d'un fait, est donc indispensable. Mais il est un autre serment, c'est celui que l'on exige des fonctionnaires publics, ou le serment promissoire. L'article ne dit pas qu'on pourra l'exiger dans tous les cas; il n'impose pas au législateur l'obligation de l'exiger; mais il défend à tout autre qu'au législateur d'imposer un serment ou d'en déterminer la formule. Ainsi le chef de l'Etat ne pourrait point, de sa seule autorité, prescrire un serment aux citoyens qu'il appellerait à des fonctions publiques; il ne pourrait pas non plus déterminer la formule d'un serment qui serait exigé par la loi. — La section centrale a reconnu le principe que la formule du serment ne devait, en aucun cas, contenir rien de contraire à la liberté de conscience. Ce principe est la conséquence nécessaire d'une disposition déjà décrétée, qui proclame la liberté des cultes et des opinions. Exiger un serment qui serait contraire à cette liberté, ce serait violer l'une des bases fondamentales de la Constitution. Il existe des sectes qui rejettent le serment; mais ces mêmes sectes admettent l'affirmation solennelle pour attester la vérité d'un fait, ou pour prendre l'engagement d'accomplir une promesse et, dans le sens de la loi civile, le serment n'est autre chose qu'une affirmation qui lie solennellement celui qui l'a prêté (1). »

568. Mais si le serment est nécessaire, il faut veiller, d'autre part, à ce qu'il ne soit pas prodigué. Suivant l'article 127, il ne peut être exigé qu'en vertu d'une loi. Quand cette condition n'existe pas, les citoyens sont en droit de se refuser à le prêter. Les tribunaux ont fait souvent l'application de cette règle. Ils ont notamment jugé que l'article 127 ne permet pas d'ordonner l'expurgation sermentelle sous laquelle une partie réclame de l'autre la production de ses livres et de ses comptes (2).

569. Le décret du 20 juillet 1831 impose l'obligation du serment aux membres de la Chambre des représentants et du Sénat et, en général, à tous les citoyens chargés d'un ministère ou d'un service public. Ce décret en détermine la formule. Les articles 155 et 317 du code d'instruction criminelle, et l'article 262 du code de procédure civile règlent la forme du ser-

(1) Huyttens, t. IV, p. 441.

(2) Cour de Liège, 24 avril 1861 et 9 décembre 1863.

ment des témoins. D'autres serments sont prescrits par une foule de lois spéciales (1).

570. Un arrêté du prince souverain des Pays-Bas, du 4 novembre 1814, a prescrit d'ajouter à la formule civile du serment judiciaire les formes religieuses usitées dans le pays avant l'occupation française. Nous avons déjà indiqué les controverses auxquelles ces formes religieuses ont donné naissance (2).

571. Le serment des fonctionnaires doit être prêté avant leur entrée en fonctions. L'article 261 du code pénal commine une amende de vingt-six francs à cinq cents francs contre ceux qui entrent en exercice de leurs emplois sans avoir préalablement prêté le serment prescrit.

ARTICLE 128.

Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Sommaire.

- 572. Les lois nationales doivent principalement avantager les citoyens.—Protection et égards dus aux étrangers.
- 575. Mesures exceptionnelles que le législateur est autorisé à prendre à l'égard des étrangers.
- 574. Législation sur l'expulsion des étrangers.
- 575. Nécessité de l'extradition des étrangers délinquants.
- 576. Législation sur l'extradition.
- 577. Le Belge ne peut pas être extradé.
- 578. Suppression du droit d'aubaine.

COMMENTAIRE.

572. Les lois qui constituent le droit civil et le droit politique d'un peuple imposent de nombreux devoirs aux membres de la communauté nationale. Ceux-ci doivent donc, par une conséquence naturelle, être seuls appelés à participer aux droits spéciaux, aux avantages particuliers attachés à l'indigénat. La justice distributive exige qu'une distinction soit établie entre le citoyen, soumis à toutes les charges publiques, et l'étranger qui ne réside que momentanément sur le territoire national.

(1) Voy. la loi du 4^{er} juillet 1860, pour le serment des conseillers provinciaux, des conseillers communaux, des bourgmestres et des échevins

(2) Voy., ci-dessus, p. 61.

C'est en partant de ce principe que l'article 6 de la Constitution a déclaré les Belges seuls admissibles aux emplois civils et militaires. C'est encore, en grande partie, pour le même motif que toutes nos lois exigent la qualité de Belge pour l'exercice des droits politiques.

Mais la distinction entre l'étranger et le regnicole ne peut pas être illimitée. Le droit naturel et les lois de l'hospitalité doivent être respectés envers tous ceux qui foulent le sol de la Belgique. Tel est le but de l'article 128, qui place l'étranger et ses biens sous la protection des lois.

La pensée du législateur constituant se révèle nettement dans les lignes suivantes, empruntées au rapport de M. Raikem : « La section centrale a pensé que la protection accordée à l'étranger doit être la règle, et que le législateur seul peut y apporter des exceptions. Par là les étrangers sont placés sous la protection de la loi. Aucune autorité autre que le pouvoir législatif ne peut prendre des mesures exceptionnelles à leur égard (1). » Quelle différence entre ces maximes généreuses et les restrictions jalouses qui déparaient la législation européenne du dix-huitième siècle ! Que de progrès accomplis depuis les jours lointains où l'étranger était un ennemi, où le peuple le plus civilisé de la terre disait que les Barbares, c'est-à-dire les étrangers, étaient des esclaves nés pour être esclaves (2) !

573. Le droit du législateur d'apporter ici des exceptions aux règles ordinaires ne saurait être sérieusement contesté.

L'honneur et les traditions du pays exigent que l'hospitalité nationale soit largement exercée ; mais, d'autre part, l'étranger qui en jouit doit se montrer digne de la protection qu'il trouve sur le sol belge. S'il abuse de nos libres institutions pour compromettre la sécurité publique ; si sa présence devient un danger pour nos concitoyens, il importe que le gouvernement ait le droit de le soumettre à des mesures exceptionnelles et même de le contraindre, au besoin, à sortir du royaume. Tout ce qu'on peut raisonnablement exiger, c'est que l'exercice de ce droit soit entouré de garanties sérieuses pour l'individu qui en est l'objet ; c'est que la personne et les biens de l'étranger soient protégés, aussi efficacement que possible, contre les erreurs ou le ressentiment de ceux qui sont chargés de veiller au maintien de la sécurité générale. Il n'existe pas un seul pays en Europe où, à l'égard du principe constitutionnel de la liberté indivi-

(1) Huyttens, t. IV, p. 441.

(2) Euripide, *Helene*, v. 276 ; *Iphigène en Aulide*, v. 1401. Édit. Didot.

duelle, l'étranger soit mis, sous tous les rapports, sur la même ligne que l'indigène.

574. Ce sont ces principes qui ont guidé le législateur belge dans la réglementation du droit d'expulsion des étrangers.

D'après la loi du 7 juillet 1865, modifiée par celle du 17 juillet 1871 et prorogée pour un terme de trois années par celle du 28 mars 1877, l'étranger qui, par sa conduite, compromet la sécurité publique, celui qui est poursuivi ou qui a été condamné à l'étranger pour des crimes ou des délits qui donnent lieu à l'extradition, peut être contraint par le gouvernement de s'éloigner d'un certain lieu, d'habiter dans un lieu déterminé ou même de sortir du royaume. L'arrêté royal qui enjoint à un étranger de sortir du royaume, parce qu'il compromet la tranquillité publique, doit être délibéré en conseil des ministres.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux étrangers qui se trouvent dans un des cas suivants, pourvu que la nation à laquelle ils appartiennent soit en paix avec la Belgique : 1° si l'étranger est autorisé à établir son domicile dans le royaume ; 2° si l'étranger est marié avec une femme belge dont il a un ou plusieurs enfants (1) ; 3° si l'étranger est décoré de la croix de fer ; 4° si l'individu né en Belgique d'un étranger et qui y réside se trouve dans le délai d'option prévu par l'article 9 du code civil (2).

L'arrêté royal est signifié par huissier à l'étranger qu'il concerne, et on lui accorde un délai d'un jour franc au moins.

L'étranger est tenu de désigner la frontière par laquelle il se propose de sortir ; il reçoit une feuille de route réglant l'itinéraire de son voyage, et, en cas de contravention, il est conduit hors du royaume par la force publique.

Le gouvernement peut enjoindre de sortir du royaume à l'étranger qui quitte la résidence qui lui a été désignée. Si l'étranger auquel il a été enjoint de sortir du royaume rentre sur le territoire, il devient passible d'un emprisonnement de quinze jours à six mois, et, à l'expiration de sa peine, il est reconduit à la frontière. — Il est rendu annuellement compte aux Chambres de l'exécution de la loi (3).

575. Des considérations non moins puissantes exigent que

(1) La loi du 7 juillet 1865 disait « des enfants » Le texte a été modifié par la loi du 17 juillet 1871

(2) Cette disposition a été introduite par la loi du 2 juin 1874.

(3) Cette disposition a été introduite par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1871. — Par la loi du 28 mars 1877, celle du 7 juillet 1865, telle qu'elle est modifiée par celle du 17 juillet 1871 et par l'article 12 de la loi du 15 mars 1874, a été prorogée jusqu'au 17 juillet 1880.

le gouvernement conserve le droit de livrer à la police étrangère les malfaiteurs dangereux qui viennent se réfugier sur notre territoire. C'est une seconde exception que la législation nationale a fait subir à la règle générale de l'article 128.

A l'époque actuelle, où les voies de communication deviennent chaque jour plus nombreuses et plus rapides, tous les peuples sont intéressés à ce que les criminels ne puissent pas se procurer l'impunité en franchissant la frontière. Seulement, ici encore le législateur doit tenir compte des exigences de l'humanité et des traditions de l'hospitalité nationale. Il faut surtout que le gouvernement belge ne se fasse pas l'agent ou le complice des vengeances politiques d'un gouvernement étranger.

576. La matière des extraditions, successivement développée depuis 1833, est aujourd'hui réglée par la loi du 15 mars 1874.

Le gouvernement peut livrer aux gouvernements étrangers, à charge de réciprocité, tout étranger poursuivi ou mis en prévention ou en accusation, ou condamné par les tribunaux de son pays, comme auteur ou complice, du chef de l'un des faits suivants : assassinat, empoisonnement, parricide, infanticide, meurtre, viol, incendie ; contrefaçon ou falsification d'effets publics ou de billets de banque, de titres publics ou privés, émission ou mise en circulation de ces effets, billets ou titres contrefaits ou falsifiés, faux en écriture ou dans les dépêches télégraphiques et usage de ces dépêches, effets, billets ou titres contrefaits, fabriqués ou falsifiés ; fausse monnaie, comprenant la contrefaçon et l'altération de la monnaie, l'émission et la mise en circulation de la monnaie contrefaite ou altérée, ainsi que les fraudes dans le choix des échantillons pour la vérification du titre et du poids des monnaies ; faux témoignage et fausses déclarations d'experts ou d'interprètes ; vol, escroquerie, concussion, détournements commis par des fonctionnaires publics ; banqueroute frauduleuse et fraudes commises dans les faillites ; association de malfaiteurs ; menaces d'attentat contre les personnes ou les propriétés, punissables de la peine de mort, de travaux forcés ou de la reclusion ; avortement, bigamie, attentats à la liberté individuelle et à l'inviolabilité du domicile, commis par des particuliers ; enlèvement, recel, suppression, substitution ou supposition d'enfant ; exposition ou délaissement d'enfant ; enlèvement de mineurs ; attentat à la pudeur commis avec violence ; attentat à la pudeur commis sans violence sur la personne ou à l'aide de la personne de l'enfant de l'un ou de

l'autre sexe âgé de moins de quatorze ans; attentat aux mœurs en excitant, facilitant ou favorisant habituellement, pour satisfaire les passions d'autrui, la débauche ou la corruption de mineurs de l'un ou de l'autre sexe; coups portés ou blessures faites volontairement, avec préméditation ou ayant causé une maladie paraissant incurable, une incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe, une mutilation grave ou la mort sans l'intention de la donner; abus de confiance et tromperie; subornation de témoins, d'experts ou d'interprètes; faux serment; contrefaçon ou falsification de sceaux, timbres, poinçons et marques, usage de sceaux, timbres, poinçons et marques contrefaits ou falsifiés et usage préjudiciable de vrais sceaux, timbres, poinçons et marques; corruption de fonctionnaires publics; destruction de constructions, machines à vapeur ou appareils télégraphiques, destruction ou dégradation de tombeaux, monuments, objets d'art, documents ou autres papiers, destruction ou détérioration de denrées, marchandises ou autres propriétés mobilières et opposition à l'exécution de travaux publics; destruction et dévastation de récoltes, plantes, arbres ou greffes; destruction d'instruments d'agriculture, destruction ou empoisonnement de bestiaux ou autres animaux; abandon par le capitaine, hors les cas prévus par la loi, d'un navire ou d'un bâtiment de commerce ou de pêche; échouement, perte, destruction par le capitaine ou les officiers et gens de l'équipage, détournement, par le capitaine, d'un navire ou d'un bâtiment de commerce ou de pêche, jet ou destruction sans nécessité de tout ou partie du chargement, des vivres ou des effets du bord, fausse route, emprunt sans nécessité sur le corps, avitaillement ou équipement du navire, ou mise en gage ou vente des marchandises ou victuailles, ou emploi dans les comptes d'avaries ou de dépenses supposées, vente du navire sans pouvoir spécial hors le cas d'innavigabilité, déchargement de marchandises sans rapport préalable, hors le cas de péril imminent, vol commis à bord, altération de vivres ou de marchandises commise à bord par le mélange de substances malfaisantes, attaque ou résistance avec violences et voies de fait envers le capitaine par plus du tiers de l'équipage, refus d'obéir aux ordres du capitaine ou officier du bord, pour le salut du navire ou de la cargaison, avec coups et blessures; complot contre la sûreté, la liberté ou l'autorité du capitaine, prise du navire par les marins ou passagers par fraude ou violence envers le capitaine; recèlement des objets obtenus à l'aide d'un des crimes ou des délits qui précèdent. La tentative

est comprise dans les qualifications précédentes, lorsqu'elle est punissable en vertu des lois pénales.

Lorsque le crime ou le délit donnant lieu à la demande d'extradition a été commis hors du territoire de la partie requérante, le gouvernement peut livrer, à charge de réciprocité, l'étranger poursuivi ou condamné, dans les cas où la loi belge autorise la poursuite des mêmes infractions commises hors du royaume.

L'extradition est accordée sur la production soit du jugement ou de l'arrêt de condamnation, soit de l'ordonnance de la chambre du conseil, de l'arrêt de la chambre des mises en accusation ou de l'acte de procédure criminelle, émané du juge compétent, décrétant formellement ou opérant de plein droit le renvoi du prévenu ou de l'accusé devant la juridiction répressive, délivrés en original ou en expédition authentique. Elle est également accordée sur la production du mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force, decerné par l'autorité compétente, pourvu que ces actes renferment l'indication précise du fait pour lequel ils sont délivrés et qu'ils soient rendus exécutoires par la chambre du conseil du tribunal de première instance du lieu de la résidence de l'étranger en Belgique ou du lieu où il peut être trouvé.

Aussitôt que l'étranger a été écroué, en exécution de l'un de ces actes et que cet acte lui a été signifié, le gouvernement prend l'avis de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'étranger a été arrêté. L'audience est publique, à moins que l'étranger ne réclame le huis clos. Le ministère public et l'étranger sont entendus, et celui-ci peut se faire assister d'un conseil.

L'extradition par voie de transit peut néanmoins être accordée, sans avis préalable de la Chambre des mises en accusation et sur la simple production d'un des actes de procédure requis pour légitimer l'extradition, pourvu qu'elle soit requise au profit d'un Etat étranger lié avec la Belgique par un traité comprenant l'infraction qui donne lieu à la demande d'extradition.

En cas d'urgence, l'étranger peut être arrêté provisoirement en Belgique, pour l'un des faits ci-dessus mentionnés, sur l'exhibition d'un mandat d'arrêt décerné par le juge d'instruction du lieu de sa résidence ou du lieu où il pourra être trouvé, et motivé sur un avis officiel donné aux autorités belges par les autorités du pays où l'étranger a été condamné ou poursuivi. Toutefois, dans ce cas, il est mis en liberté si, dans le délai de quinze jours, à dater de son arrestation, lorsqu'elle a été opérée

à la demande du gouvernement d'un pays limitrophe, et dans le délai de trois semaines, lorsqu'il s'agit d'un pays éloigné, il ne reçoit communication du mandat d'arrêt décerné par l'autorité étrangère compétente. Ce délai peut être porté à trois mois si le pays qui requiert l'extradition est hors d'Europe.

Après l'ordonnance d'arrestation, le juge d'instruction est autorisé à procéder suivant les règles prescrites par les articles 87 à 90 du code d'instruction criminelle. L'étranger peut réclamer la liberté provisoire dans le cas où le Belge jouit de cette faculté et sous les mêmes conditions. La demande est soumise à la chambre du conseil. La chambre du conseil décide également, après avoir entendu l'étranger, s'il y a lieu ou non de transmettre en tout ou en partie les papiers et autres objets saisis, au gouvernement étranger qui demande l'extradition. Elle ordonne la restitution des papiers et autres objets qui ne se rattachent pas directement au fait imputé au prévenu et statue, le cas échéant, sur la réclamation des tiers détenteurs ou autres ayants droit. — L'extradition ne peut avoir lieu si, depuis le fait imputé, les poursuites ou la condamnation, la prescription de l'action ou de la peine est acquise d'après les lois belges.

A ces dispositions il faut ajouter deux règles essentielles, tracées par les lois du 1^{er} octobre 1833 et du 22 mars 1856. Les traités conclus avec les gouvernements étrangers doivent expressément stipuler que l'extradition ne peut avoir lieu pour aucun délit politique, ni pour un fait connexe à un semblable délit; mais on ne peut réputer délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, le meurtre, l'assassinat ou l'empoisonnement du chef d'un gouvernement étranger ou d'un membre de sa famille.

577. Il importe de remarquer que ces dispositions ne concernent que les étrangers. Le gouvernement belge peut réclamer l'extradition des délinquants belges qui se sont réfugiés sur le territoire étranger; mais il ne peut pas livrer à la police étrangère le Belge qui a délinqué au delà des frontières du pays. Le Belge doit, même dans ce cas, être jugé par les tribunaux belges et puni conformément à la loi du 17 avril 1878 (1). Cette décision résulte clairement de la combinaison des articles 7 et 8 de la Constitution avec les termes de l'article 128. Quant au décret du 28 octobre 1811, par lequel l'empereur Napoléon s'était réservé le droit de livrer aux tribunaux étrangers un Français ayant délinqué contre des étrangers sur

(1) Titre préliminaire du code de procédure pénale.

le territoire étranger, il est manifestement incompatible avec nos principes constitutionnels (1).

578. L'odieux droit d'aubaine a été supprimé en Belgique par la loi du 27 avril 1865. Les étrangers ont aujourd'hui le droit de succéder, de disposer et de recevoir de la même manière que les Belges dans toute l'étendue du royaume (2).

ARTICLE 129.

Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

Sommaire.

579. Renvoi.

580. Mode de publication des arrêtés royaux.

581. Mode de publication des règlements d'administration provinciale et communale.

COMMENTAIRE.

579. Nous avons exposé, sous l'article 69, les motifs qui réclament la publication des lois. Les mêmes raisons exigent la publication des arrêtés royaux et celle des règlements d'administration provinciale et communale.

580. Les arrêtés royaux qui intéressent la généralité des citoyens sont, comme les lois, publiés par la voie du *Moniteur*. Ceux de ces arrêtés qui ne présentent aucun caractère d'utilité publique y sont insérés par extrait, sauf le cas où la publication pourrait léser des intérêts individuels ou nuire aux intérêts de l'État (3).

581. Les règlements et les ordonnances d'administration provinciale sont publiés par la voie du *Mémorial administratif* de la province. Le conseil ou la députation permanente peuvent, outre l'insertion dans le *Mémorial administratif*, prescrire un mode particulier de publication (4).

(1) Haus, *Principes généraux de droit pénal*, t. II, p. 202.

(2) Cette loi abroge les articles 726 et 912 du code civil. Elle n'admet qu'une seule restriction. Dans le cas de partage d'une même succession entre des cohéritiers étrangers et belges, ceux-ci prélèvent sur les biens situés en Belgique une portion égale à la valeur des biens situés en pays étranger, dont ils seraient exclus, à quelque titre que ce soit, en vertu des lois et des coutumes locales.

(3) Articles 3 et 4 de la loi du 28 février 1845.

(4) Articles 117 et 118 de la loi provinciale du 30 avril 1836.

Les règlements et les ordonnances des conseils communaux et des collèges échevinaux sont publiés, sous la surveillance des bourgmestre et échevins, par la voie de proclamation et d'affiches. Dans les campagnes, les publications se font à l'issue du service divin. En cas d'urgence, le collège des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter, dans les communes rurales, tel mode de publication qu'il juge convenable (1).

ARTICLE 130.

La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie.

Sommaire.

582. Un gouvernement constitutionnel, qui n'existe qu'en vertu de la Constitution, ne peut la suspendre ni l'anéantir, sans violer les lois de son existence.

COMMENTAIRE.

582. « Un gouvernement constitutionnel cesse de droit d'exister aussitôt que la Constitution n'existe plus, et une Constitution n'existe plus dès qu'elle est violée. Le gouvernement qui la viole déchire son titre. A dater de cet instant, il peut bien subsister par la force, mais il ne subsiste plus par la Constitution (2). »

On peut en dire autant de la suspension partielle ou totale de la Constitution; car celle-ci n'est autre chose qu'un anéantissement passager, une violation à temps limité. Comme les pouvoirs constitutionnels n'existent que par la Constitution, ils ne sauraient posséder le droit de la suspendre; leur autorité cesserait au même instant. Le règne paisible et régulier de la loi céderait la place à la domination arbitraire de quelques hommes, revendiquant le pouvoir au nom d'une Constitution qu'ils ont anéantie.

Les ministres téméraires qui se permettent de violer la Constitution déguisent ordinairement leurs projets sous l'apparence du désir de sauver les institutions nationales, menacées, disent-ils, par la violence des passions politiques. « Ils s'écrient, dit Benjamin Constant, qu'une Constitution est une citadelle, et que, lorsqu'une citadelle est bloquée, la garnison peut en sortir pour disperser les assiégeants qui la bloquent (3). »

(1) Article 102 de la loi communale du 30 mars 1836.

(2) Benjamin Constant, *Esquisse d'une Constitution*, p. 373.

(3) Benjamin Constant, *loc. cit.*

Mais l'histoire de la France moderne répond victorieusement à ces sophismes; elle nous a fait connaître les effets inévitables de cette étrange politique constitutionnelle qui conduit en droite ligne au despotisme. Ce n'est pas en anéantissant les formes tutélaires de la liberté et de l'ordre que les gouvernements peuvent espérer de se maintenir; ils sont déjà perdus lorsqu'il ne leur reste d'autres ressources que les mesures illégales et vexatoires. Les coups d'Etat ne produisent ordinairement que le malheur et la honte.

TITRE VII.

DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION.

ARTICLE 131.

Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces chambres statuent, de commun accord avec le roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

Sommaire.

583. Une Constitution bien organisée doit prévoir le cas d'une révision éventuelle.

584. Tout changement de la Constitution doit être entouré de formes solennelles.

585. En cas de révision de la Constitution, les deux Chambres ne doivent pas se réunir en une seule assemblée.

586. Renvoi.

COMMENTAIRE.

583. Une Constitution doit être la combinaison rationnelle des besoins du gouvernement et du peuple, des intérêts de l'Etat et des individus. Si ces besoins et ces intérêts sont profondément modifiés par des événements imprévus; si les garanties individuelles ou générales, convenables et suffisantes à une époque antérieure, sont devenues incomplètes ou illusoirs en présence de faits nouveaux qui se produisent dans la vie publique, la loi fondamentale doit inévitablement subir des modifications. Il importe assurément que ces changements soient opérés avec une réserve extrême; par son essence même, la loi constitutionnelle emporte l'idée de la fixité et de la durée; mais il n'en est pas moins vrai qu'elle doit, dans certaines circonstances exceptionnellement impérieuses, subir les modifications qu'éprouve l'état social du peuple dont elle est l'expression.

D'ailleurs, quel législateur oserait se flatter d'avoir atteint les dernières limites du progrès, d'avoir imprimé à son œuvre le sceau d'une perfection inaltérable? Qui peut prévoir les lacunes et les imperfections d'un code constitutionnel, avant que ce code ait été longtemps éprouvé par le jeu régulier des divers pouvoirs qu'il est destiné à protéger et à maintenir dans le cercle de leur compétence respective? Il faut donc que toute Constitution bien organisée prévoie le cas d'une révision future. L'éternité n'appartient qu'aux œuvres de Dieu.

584. Mais on comprend sans peine que toute modification de la loi fondamentale dépasse infiniment l'importance d'un acte ordinaire du pouvoir législatif. Ce changement doit être entouré de formes solennelles qui attestent, d'un côté, que l'innovation a été l'objet d'un examen approfondi, de l'autre, qu'elle a été provoquée par les vœux de la nation.

Ces raisons ont déterminé le Congrès national à prescrire les mesures de précaution énumérées à l'article 131. Les deux Chambres doivent être intégralement renouvelées, et elles statuent, de commun accord, avec le chef de l'Etat. En outre, les Chambres ne peuvent délibérer si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents. et nul changement n'est adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

585. La Constitution n'exige pas ici que les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, comme elle le prescrit dans le cas où il s'agit de pourvoir à la régence et à la tutelle

du roi (1). On a tenu compte de ce que le Sénat, qui ne renferme que la moitié des membres de la Chambre des représentants, formerait seulement le tiers des membres des Chambres réunies ; de sorte que, si la Chambre des représentants était unanime, le Sénat serait privé de tout moyen de faire valoir son opinion. La réunion des Chambres en une seule assemblée ne doit être exigée que dans le cas où la division de leurs suffrages pourrait plonger le pays dans les horreurs de l'anarchie (2).

586. Nous avons déjà signalé les raisons qui s'opposent à ce qu'un changement à la Constitution soit opéré pendant une régence (3).

(1) Articles 81 et 85.

(2) Voy., ci-dessus, p. 247 et 249.

(3) Voy., ci-dessus, p. 248.

TITRE VIII.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

ARTICLE 132.

Pour le premier choix du chef de l'État, il pourra être dérogé à la première disposition de l'article 80 (1).

ARTICLE 133.

Les étrangers établis en Belgique avant le 1^{er} janvier 1814, et qui ont continué d'y être domiciliés, sont considérés comme Belges de naissance, à la condition de déclarer que leur intention est de jouir du bénéfice de la présente disposition.

La déclaration devra être faite dans les six mois, à compter du jour où la présente constitution sera obligatoire, s'ils sont majeurs, et dans l'année qui suivra leur majorité, s'ils sont mineurs.

Cette déclaration aura lieu devant l'autorité provinciale de laquelle ressortit le lieu où ils ont leur domicile.

Elle sera faite en personne ou par un mandataire, porteur d'une procuration spéciale et authentique.

(1) Voy., ci-dessus, p. 244.

Sommaire.

587. Règles à suivre dans l'accomplissement de la formalité prescrite par l'article 131.
 588. Renvoi.

COMMENTAIRE.

587. Le gouvernement provisoire, par un décret du 10 octobre 1830, avait déjà conféré l'indigénat aux étrangers domiciliés en Belgique depuis la formation du royaume des Pays-Bas, et qui depuis lors y avaient conservé leur domicile. L'article 135 a renouvelé cette disposition.

Les étrangers qui ont usé du bénéfice de l'article 133 ont presque tous disparu ; mais, comme la déclaration avait pour effet de les assimiler aux Belges de naissance, il importe encore aujourd'hui, au point de vue de la nationalité de leurs enfants et de leurs descendants, de bien connaître les formes que cette déclaration devait revêtir pour être légale (1). Ces formes ont été très-bien indiquées dans une circulaire ministérielle du 8 mars 1831. Après avoir rappelé que la déclaration devait se faire devant l'autorité provinciale, c'est-à-dire devant la députation permanente, l'auteur de cette circulaire continuait ainsi : « Il ne suffit pas qu'un étranger vienne déclarer
 « que son intention est de jouir de la faveur que lui accorde
 « l'article 133 de la Constitution, il faut encore qu'il justifie
 « de son établissement en Belgique, et de son établissement
 « avant le 1^{er} janvier 1814. Il peut faire cette preuve, soit par
 « la production d'une déclaration de prise de domicile faite à
 « l'autorité locale avant le 1^{er} janvier 1814, soit par un acte
 « de notoriété, soit enfin par l'inscription au registre des ha-
 « bitants de la commune. L'article 133 exige, pour l'admis-
 « sion des étrangers à l'indigénat, qu'ils soient établis en Bel-
 « gique avant le 1^{er} janvier 1814, et qu'ils aient continué d'y
 « être domiciliés. La première de ces conditions est claire.
 « Quant à celle du domicile, qui pourrait présenter quelques
 « doutes, il faut entendre, par les termes de l'article 133, un
 « domicile continu et nullement interrompu, en un mot, une
 « continuité de domicile telle, qu'il n'y ait eu, à aucune époque,
 « le moindre doute sur l'intention de l'étranger de le conser-
 « ver depuis le 1^{er} janvier 1814 jusqu'à ce jour. Le domicile
 « doit s'entendre dans le sens du titre III, livre I^{er}, du code

(1) Voy., ci-dessus, p. 15.

« civil. Enfin, l'étranger qui veut jouir du bénéfice de l'article 133 étant obligé de déclarer cette intention, il faut qu'il déclare, en même temps, en termes exprès, qu'il veut être considéré comme Belge de naissance, jouir des avantages et supporter les charges attachées à cette qualité. »

588. A l'égard des questions qui peuvent se présenter relativement à l'effet de la déclaration du père sur le sort de ses enfants mineurs, on doit suivre les principes que nous avons exposés sous l'article 5.

ARTICLE 134.

Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la reclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

Sommaire.

589. Jurisdiction spéciale qui doit être investie du droit de juger les ministres. — Aperçu historique. — Législations étrangères.
590. Système consacré par le Congrès. — Motifs qui ont fait désigner la cour de cassation.
591. Les complices des ministres doivent être traduits devant la cour de cassation.
592. Renvoi.

COMMENTAIRE.

589. A quelle autorité faut-il confier la haute mission de juger les ministres mis en accusation par la Chambre des représentants?

La Constitution de 1791 renvoyait les ministres, mis en accusation par le Corps législatif, devant une haute cour nationale (1).

Sous la Constitution de l'an III, le conseil des Cinq-Cents

(1) Tit. III, c. V, art. 23. La haute cour devait être formée de hauts jurés et de membres du tribunal de cassation.

proposait et le conseil des Anciens décrétait la mise en accusation des membres du directoire exécutif. Le jugement était déféré à une haute cour composée de juges et d'accusateurs tirés de la cour de cassation, et de hauts jurés nommés par les assemblées électorales des départements. Les ministres étaient justiciables des tribunaux ordinaires (1).

La Constitution de l'an VIII revint au système de l'Assemblée constituante, avec la seule différence que le ministre était dénoncé par le Tribunat et mis en accusation par le Corps législatif (2).

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, organique du gouvernement impérial, appelait la haute cour impériale à statuer sur les délits personnels commis par les ministres (3).

L'article 55 de la Charte française de 1814, reproduit par l'article 47 de la Charte de 1830, attribuait à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et à la cour des pairs celui de les juger.

La Loi fondamentale de 1815, gardant le silence sur la mise en accusation des ministres, déférait à la haute cour des Pays-Bas le jugement des délits de droit commun qu'ils commettaient pendant la durée de leurs fonctions (4).

A côté de ces exemples, empruntés à deux pays qui nous avaient successivement imposé leur législation politique, le Congrès pouvait consulter la jurisprudence constitutionnelle de l'Angleterre, où la Chambre des communes remplit le rôle d'accusateur et la Chambre des lords celui de juge des ministres, ainsi que le système américain qui attribue l'accusation à la Chambre des représentants et le jugement au Sénat.

590. Le projet élaboré par la commission proposait de déférer au Sénat le jugement des ministres ; mais le Sénat devait, d'après le même projet, être composé de membres nommés à vie ou même héréditaires (5).

Une grande diversité d'opinions se fit jour dans les discussions préliminaires du Congrès. Les uns se ralliaient au système proposé par la commission ; les autres réclamaient l'intervention d'un haut jury national, nommé par les électeurs pour un terme limité, et à côté duquel la cour de cassation au-

(1) Articles 263-273.

(2) Article 73.

(3) Article 101.

(4) Article 177. La haute cour des Pays-Bas était le tribunal suprême du royaume. Ses membres étaient nommés sur une liste triple de candidats dressée par la seconde chambre des états généraux. Voy. ci-dessus, p. 307.

(5) Huytens, t. IV, p. 47.

rait rempli les fonctions de cour d'assises; d'autres encore voulaient que les ministres fussent soumis au jugement du jury et des tribunaux ordinaires; d'autres enfin demandaient que les ministres, mis en accusation par la Chambre des représentants, fussent traduits devant la cour de cassation.

C'est cette dernière opinion qui prévalut au sein de la section centrale et qui fut sanctionnée par l'article 90 de la Constitution (1).

Cette décision était sage et rationnelle.

Le Sénat étant électif, et les sénateurs étant nommés à terme, il eût été dangereux de leur confier le jugement des ministres. En leur qualité de délégués immédiats du corps électoral, ils seraient eux-mêmes partie en cause dans les accusations dirigées contre les dépositaires du pouvoir. Un tel système est irréprochable en Angleterre, où la Chambre des lords, composée de membres héréditaires ou nommés à vie, présente toutes les garanties d'indépendance et de lumières qu'on peut raisonnablement exiger. Il ne le serait pas en Belgique, où les sénateurs sont périodiquement forcés de descendre dans l'arène électorale, où les passions politiques des masses pénétreront toujours, à des degrés divers, dans l'enceinte des deux Chambres.

Les mêmes objections se présentaient, à un autre point de vue, contre le renvoi des ministres devant un haut jury. Accusés par les représentants de la nation, on ne pourrait, sans méconnaître les conditions indispensables d'indépendance et d'impartialité requises chez les juges, abandonner leur sort aux suffrages d'un jury qui serait lui-même un autre représentant du corps électoral.

Le jugement par les tribunaux ordinaires n'était guère plus admissible. Devant les cours d'assises, l'intervention du jury, composé de citoyens mêlés aux luttes politiques, présenterait des inconvénients qu'il n'est pas nécessaire de signaler. Devant les tribunaux correctionnels, l'instruction et le jugement n'offriraient pas la solennité nécessaire. Le rapporteur de la section centrale disait avec raison : « Lorsqu'un acte ministériel attaque la Constitution, il faut une réparation à la société. Ira-t-elle, dans l'attitude d'un plaignant, demander justice à des tribunaux qui n'exercent qu'un pouvoir secondaire? Non; sa dignité serait blessée; d'ailleurs le prévenu pourrait craindre que l'autorité d'un si puissant accusateur n'altérât l'indépendance de ses juges (2). »

(1) Huytens, t. IV, p. 91, 92.

(2) Huytens, t. IV, p. 92.

Quand on cherche avec impartialité le tribunal le mieux placé pour statuer sur les accusations intentées aux ministres, on arrive inévitablement à la cour de cassation. Composée de magistrats qui n'ont plus rien à attendre des faveurs du pouvoir, entourée de l'estime universelle, honorée de la confiance du pays, éclairée, impartiale, inamovible, elle répond pleinement aux exigences du rôle élevé que l'article 90 lui attribue.

« La cour de cassation, a dit M. Leclercq, présente, à cet effet, toutes les garanties désirables d'indépendance, d'impartialité et de lumières. Sa haute position dans l'ordre hiérarchique la place au-dessus de tout soupçon de complaisance, de faiblesse ou de crainte; les épreuves par lesquelles ont dû passer ses membres pour atteindre cette position, les habitudes d'une vie consacrée à l'étude et à la pratique du droit, n'ont dû laisser en eux d'autre passion que celle d'une saine et calme appréciation de la vérité et de la justice; enfin, les attributions constitutionnelles du pouvoir judiciaire, qui ne sont point restreintes, comme dans d'autres pays, à de simples affaires d'intérêt privé, mais qui embrassent à la fois le droit civil et le droit public, avec tous les intérêts que l'un et l'autre comportent, tracent à la magistrature belge un cercle d'études et lui assurent une expérience qui font de la cour suprême, dans laquelle elle vient se concentrer, la juridiction la plus capable et la plus digne de prononcer en pleine connaissance de cause sur les grands débats qu'engendre la poursuite d'un ministre du chef de sa responsabilité (1). »

591. Les ministres sont donc justiciables de la cour de cassation, et la même règle doit être suivie à l'égard de leurs complices. L'indivisibilité du fait entraîne nécessairement l'indivisibilité de la procédure. On admet généralement que, dans les matières pénales, en cas de concours entre un tribunal ordinaire et un tribunal d'exception, ce dernier doit être préféré lorsque, par le nombre de ses juges et la solennité de sa procédure, il offre aux accusés plus de garanties que le tribunal ordinaire; en d'autres termes, on attribue la poursuite entière au juge de l'ordre le plus élevé, compétent à l'égard de l'un des prévenus.

La cour de cassation forme la juridiction la plus élevée du pays. Par le rang qu'elle occupe au sommet de la hiérarchie judiciaire, par le nombre, les lumières et l'expérience de ses

(1) *Mémoires cités*, 2^e étude, p. 30.

membres, elle offre réellement aux justiciables, quels qu'ils soient, des garanties de justice et d'impartialité qu'on ne rencontre pas, au même degré, dans les tribunaux inférieurs (1).

592. Nous avons déterminé, sous l'article 90, le sens et la portée de la disposition de l'article 134 relative aux peines qui peuvent être infligées aux ministres.

ARTICLE 135.

Le personnel des cours et des tribunaux est maintenu tel qu'il existe actuellement, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par la loi.

Cette loi devra être portée pendant la première session législative.

ARTICLE 136.

Une loi, portée dans la même session, déterminera le mode de la première nomination des membres de la cour de cassation.

ARTICLE 137.

La loi fondamentale du 24 août 1815 est abolie, ainsi que les statuts provinciaux et locaux. Cependant les autorités provinciales et locales conservent leurs attributions jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu.

Sommaire.

593. Portée réelle de la disposition.

594. Renvoi.

COMMENTAIRE.

593. Déjà, sous l'article 107, nous avons exposé les principes qui doivent guider les tribunaux dans l'examen de la

(1) Voy l'article 135 de la loi du 18 juin 1869. — Aujourd'hui, en France, les ministres sont mis en accusation par la Chambre des députés et jugés par le Sénat (art. 42 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875).

force obligatoire des lois portées depuis la mise en vigueur de la Constitution. Nous nous bornerons à rappeler que celle-ci, pas plus que tout autre acte législatif, ne peut porter atteinte aux droits acquis sous un régime antérieur. Les tribunaux belges ont fréquemment appliqué cette doctrine. La cour de cassation, entre autres, par un arrêt du 2 juillet 1836, a jugé que l'abolition de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas n'a pas fait perdre l'indigénat à celui qui l'avait régulièrement acquis en vertu de l'article 8 de cette loi.

594. Les statuts provinciaux ont été remplacés par la loi du 30 avril 1836, et les statuts communaux par celle du 30 mars de la même année (1).

ARTICLE 138.

A compter du jour où la constitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires sont abrogés.

Sommaire.

595. L'article 138 ne renferme pas une simple déclaration de principe. — Sa portée réelle.

COMMENTAIRE.

595. Peu de temps après la mise en vigueur de la Constitution, quelques jurisconsultes, prenant pour point de départ la jurisprudence française, essayèrent de réduire la disposition impérative de l'article 138 aux proportions d'une simple déclaration de principes. « Le résultat de cet article, disaient-ils, « n'est pas d'abroger toutes les dispositions législatives dont « l'esprit est contraire aux principes que la Constitution oblige « le législateur d'introduire dans les lois à porter ; il n'atteint « que celles qui sont formellement contraires à son texte. Il « est de l'essence des lois de subsister en présence des déclara- « tions de principes ; elles ne disparaissent que devant une « abrogation explicite ou devant un système général qui s'op- « pose invinciblement à leur exécution. Qu'il y ait entre une « loi rendue et les principes généraux adoptés ensuite une cer- « taine opposition, un défaut d'harmonie, ces vices ne suffisent « pas pour l'abroger de plein droit, tant qu'il ne sera pas ab-

(1) Voy., ci-dessus, p. 339 et suiv.

« *seulement impossible de concilier son exécution transitoire*
 « *avec le nouvel état de choses.* Les motifs de la loi subsistent
 « nonobstant les déclarations de principes qui la contrarient,
 « et elle ne pourrait s'évanouir sans laisser une lacune dont
 « les conséquences seraient souvent désastreuses (1). »

Cette interprétation n'est pas logique. L'article 138 ne renferme pas seulement une simple déclaration de principes ; il contient l'abrogation explicite et formelle des lois, décrets, arrêtés et règlements contraires à la Constitution. Cette conséquence découle même des termes dont les partisans de l'opinion contraire se servent pour justifier leur doctrine, et que nous venons de reproduire. Ils avouent eux-mêmes que l'article 138 a abrogé de plein droit toute disposition législative dont l'exécution ne peut être conciliée avec le nouvel état de choses. Or, il ne peut venir à l'esprit de personne de soutenir que l'article 138, ou tout autre, ait anéanti les lois ou les règlements dont l'exécution peut se concilier avec les dispositions constitutionnelles qui nous régissent.

DISPOSITION SUPPLÉMENTAIRE.

ARTICLE 139.

Le congrès national déclare qu'il est nécessaire de pourvoir par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets suivants :

- 1° La presse (2) ;
- 2° L'organisation du jury (3) ;
- 3° Les finances (4) ;
- 4° L'organisation provinciale et communale (5) ;
- 5° La responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir (6) ;

(1) M. Plaisant a développé cette théorie dans la préface de la III^e série de la *Pasmome*.

(2) Décret du 20 juillet 1831.

(3) Régulée d'abord par le décret du 49 juillet 1831 et par les lois des 4^{er} mars 1832 et 15 mai 1838, l'organisation du jury est aujourd'hui fixée par la loi d'organisation judiciaire du 18 juin 1869.

(4) Voy. la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État.

(5) Voy. la loi communale du 30 mars 1836, la loi provinciale du 30 avril 1836, et les lois citées ci-dessus, p. 339 et suiv.

(6) Voy., ci-dessus, p. 198 et suiv.

- 6° L'organisation judiciaire (1);
- 7° La révision de la liste des pensions;
- 8° Les mesures propres à prévenir les abus du cumul;
- 9° La révision de la législation des faillites et des sursis (2);
- 10° L'organisation de l'armée, les droits d'avancement et de retraite, et le code pénal militaire (3);
- 11° La révision des codes (4);

Le vice-président du Congrès,

E.-C. DE GERLACHE.

Les secrétaires, membres du Congrès,

LIEDTS.

NOTHOMB.

V^{te} VILAIN XIII.

H. DE BROUCKERE.

(1) Lois des 4 août 1832 et 18 juin 1839.

(2) Loi du 18 avril 1851.

(3) Lois des 16 juin 1836, 19 mai 1843, 5 avril 1868 et 16 août 1873, et le code pénal militaire du 27 mai 1870.

(4) Un nouveau code pénal a été promulgué le 8 juin 1867. Plusieurs titres du nouveau code de commerce ont été promulgués par les lois des 18 avril 1851, 30 décembre 1867, 5 mai, 20 mai, 13 décembre 1872, 18 mai 1873 et 11 juin 1874. Le titre 1^{er} du livre préliminaire du nouveau code de procédure civile a été promulgué le 25 mars 1876. La loi du 17 avril 1878 contient le titre préliminaire du code de procédure pénale.



ANNOTATIONS ADDITIONNELLES

Plusieurs projets de loi, dérogeant à la législation existante, ont été présentés à la Chambre des Représentants, pendant l'impression de ce volume. Nous les indiquons ci-après, de même qu'un important arrêt rendu par la cour de cassation.

ARTICLE 3.

N^{os} 16 et suiv. Dans la séance du 21 janvier 1879, M. le Ministre de la Justice a déposé un projet de loi tendant à faciliter l'acquisition de la qualité de Belge aux personnes qui ont omis de remplir ou ont imparfaitement rempli les formalités requises.

Voici le texte du projet :

Art. 1^{er}. L'individu, né en Belgique d'un étranger, qui aura négligé de faire, devant l'autorité compétente, dans l'année qui a suivi l'époque de sa majorité de vingt et un ans, la déclaration prescrite par l'article 9 du Code civil, ou aura fait une déclaration nulle ou insuffisante, sera admis à faire encore sa déclaration dans le délai d'une année à compter du jour de la publication de la présente loi. — Art. 2. Sera, dans le même délai d'une année, admis à recouvrer la qualité de Belge, en remplissant les formalités prescrites par l'article 1^{er} de la loi du 4 juin 1839, tout individu, né dans les parties du Limbourg ou du Luxembourg cédées par le traité du 19 avril 1839, d'une personne originaire de ces territoires, qui, ayant pu conserver cette qualité, l'aura perdue en négligeant de faire la déclaration requise par cette loi. — Art. 3. Sera aussi admis, dans le même délai d'une année, à réclamer la qualité de Belge, en remplissant les formalités prescrites par la loi du 22 septem-

bre 1835, tout habitant des provinces septentrionales de l'ancien royaume des Pays-Bas, qui, résidant en Belgique avant le 7 février 1831 et ayant continué depuis lors d'y résider, aura négligé de jouir de la bénéfice de ladite loi, à défaut de faire la déclaration prescrite par elle.—Art. 4. Sera encore admis, dans le même délai d'une année, à accepter la naturalisation, en remplissant les formalités prescrites par la loi du 27 septembre 1835 : l'individu, né en Belgique d'un étranger, qui, ayant obtenu la naturalisation, aura encouru la déchéance en négligeant de faire la déclaration d'acceptation prescrite par la loi dans le délai et la forme déterminés par elle; l'individu, né en Belgique d'un étranger depuis lors naturalisé, qui, dans l'année qui a suivi l'époque de sa majorité de vingt et un ans, aura négligé d'user de la faculté de jouir de la naturalisation accordée à son père, dans le délai et la forme déterminés par la loi. — Art. 5. Ceux qui recouvreront la qualité de Belge dans les cas prévus par les articles précédents ne pourront s'en prévaloir qu'après avoir rempli les conditions qui leur sont imposées par ces articles et seulement pour l'exercice des droits ouverts à leur profit depuis cette époque.—Art. 6. Par modification à la loi du 15 février 1844 sur les naturalisations, le droit d'enregistrement ne sera pas exigé : de l'étranger qui, ayant obtenu la naturalisation, justifiera, par un certificat délivré par le gouverneur de la province, qu'il a satisfait aux lois de la milice dans le royaume; de l'étranger qui, ayant obtenu la naturalisation, justifiera, par un certificat délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de sa résidence, qu'à raison de son état de fortune il ne peut acquitter le droit établi par la loi.

ARTICLE 14.

N° 83. Par un arrêt du 23 janvier 1879, la cour de cassation s'est prononcée dans le sens de l'arrêt de la cour d'appel de Liège, cité p. 53, note 2 (*Belgique jud.*, 1879, p. 113).

ARTICLE 17.

N° 103. Dans la séance du 21 janvier 1879, M. le Ministre de l'Instruction publique a déposé, sur le bureau de la Chambre des Représentants, un projet de loi qui modifie profondément les bases et les dispositions de la loi du 23 septembre 1842.

ARTICLE 99.

N° 466. Un projet de loi, présenté par M. le Ministre de la Justice, dans la séance de la Chambre des Représentants du 21 janvier 1879, augmente le personnel de la cour d'appel de Bruxelles d'un président de chambre, de six conseillers et d'un avocat général.

Si ce projet est adopté, l'ordre admis par l'article 70 de la loi du 18 juin 1896, pour les présentations des conseils provinciaux aux places vacantes de la cour de Bruxelles, devra être complété comme il suit : les 29^e, 30^e, 31^e et 32^e présentations appartiennent alternativement aux provinces de Hainaut et de Brabant, la 33^e à celle d'Anvers, la 34^e à celle de Hainaut, et la 35^e à celle d'Anvers.



TABLE DES MATIÈRES.

	Pages.
PRÉFACE.	1
PRÉFACE de la deuxième édition	2
PRÉFACE de la première édition.	3

TITRE I^{er}. — DU TERRITOIRE ET DE SES DIVISIONS.

ARTICLES 1-3	4
<p>Jadis l'unité politique et législative n'existait pas en Belgique. — L'introduction du principe de l'égalité absolue de toutes les parties du territoire national date de la révolution française. — Système adopté par le Congrès national. — Latitude laissée à la loi. — Les subdivisions des provinces doivent être fixées par le pouvoir législatif. — Motifs de l'intervention du pouvoir législatif. Examen de la question constitutionnelle soulevée à l'occasion des traités de paix de 1839. — Fixation définitive des limites du royaume par le traité du 19 avril 1839.</p>	
	2-6

TITRE II. — DES BELGES ET DE LEURS DROITS,

ARTICLE 4	6
<p>Acquisition de la qualité de Belge. — Perte de la qualité de Belge. — Latitude laissée au pouvoir législatif. — La qualité de Belge est une condition essentielle pour la jouissance des droits politiques. — Motifs de cette dernière disposition.</p>	
	6-9
ARTICLE 5	9
<p>Les Constitutions françaises avaient déterminé les conditions de la naturalisation. — Système contraire de la Loi fondamentale de 1815. — Deux principes fondamentaux ont été posés par la Constitution belge. — La naturalisation ne peut être accordée que par le pouvoir législatif. — Motifs. — Elle est de deux espèces. — Raisons de cette distinction. — Règles tracées par la loi du 27 septembre 1835. — La naturalisation a besoin d'être acceptée. — Elle n'est pas gratuite. — Les naturalisations accordées par le gouvernement provisoire n'équivalent pas à la grande naturalisation. — Examen des difficultés soulevées par l'application de la loi du 4 juin 1839,</p>	

votée en faveur des habitants des parties cédées du Limbourg et du Luxembourg. — Interprétation législative de cette loi. — Autres lois exceptionnelles votées en faveur d'habitants de territoires séparés de la Belgique.	9-18
ARTICLE 6.	18
L'égalité devant la loi se produit principalement de quatre manières. — L'égalité devant la loi est de l'essence du gouvernement représentatif. — Imperfection de la Loi fondamentale de 1815. — Tous les citoyens sont indistinctement admissibles aux emplois publics. — Motifs. — Raisons qui exigent que l'accès des emplois publics soit, en général, interdit aux étrangers. — Latitude laissée à la loi. — Sens réel et portée du mot <i>emploi</i> dans le § 2 de l'article 6.	18-22
ARTICLES 7-10	22
Définition de la liberté individuelle. — Les articles 7, 8, 9 et 10 de la Constitution ne sont que des développements du même principe. — Importance et effets immédiats du principe de la liberté individuelle. — Les anciennes chartes nationales avaient consacré le principe de la liberté individuelle. — Division de la matière. — Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. — Motifs. — Renvoi aux anciennes chartes nationales. — Nécessité de laisser à la loi seule le soin de déterminer l'innocence ou la criminalité des actions. — Nécessité de respecter toujours les formes judiciaires. — Nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, notifiée au plus tard dans les vingt-quatre heures. — Coup d'œil sur les anciennes lois nationales. — Règle sanctionnée par le Congrès. — Exception pour le cas de flagrant délit. — Autre exception pour les arrestations momentanées opérées par la police. — Législation sur la détention préventive. — Importance de la désignation légale du juge. — Ancienne législation nationale. — Explication de la maxime : « Nul ne peut être distrait du juge que la loi lui assigne. » — Sens et portée des mots <i>contre son gré</i> , qui figurent dans le texte de l'article 8. — Nulle peine ne peut être établie que par la loi. — Motifs. — Sens réel de cette maxime. — Exemples. — Maximes de notre ancien droit national sur l'inviolabilité du domicile. — Motifs qui ont engagé le Congrès à ne pas reproduire la disposition de l'article 76 de la Constitution de l'an VIII. — État de la législation. — Sanction pénale de l'inviolabilité du domicile. — La résistance aux actes illégaux des agents du pouvoir est légitime.	22-55
ARTICLE 11	55
Aperçu historique. — Principes généraux de la législation au moment où la Constitution belge fut promulguée. — L'article 11 de la Constitution exige l'existence simultanée de deux conditions. — État actuel de la législation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. — Compétence respective du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. — Les articles 557 et 544 du code civil n'ont pas été abrogés par la Constitution. — Conséquences. — Application de ces règles aux servitudes légales d'utilité publique. — Introduction en Belgique de l'expropriation par zones. — La propriété littéraire n'est pas, dans l'état actuel de la législation, susceptible d'être expropriée pour cause d'utilité publique.	55-40
ARTICLE 12	40
Causes de l'abolition de la peine de la confiscation des biens. — L'article 12 de la Constitution n'a pas aboli la confiscation spéciale de certains objets déterminés	40

TABLE DES MATIÈRES.

413

Pages.

ARTICLE 13	41
<p>Définition de la mort civile. — La mort civile n'existait pas comme peine principale. — Effets de la mort civile. — Inconvénients de cette peine. — Nécessité de son abolition. — But que le Congrès national voulait atteindre en supprimant la mort civile. — On ne peut pas invoquer, en Belgique, les effets de la mort civile contre un étranger qui en a été régulièrement frappé par les tribunaux de son pays. — Incapacités qui frappent les grands coupables dans le système du code pénal belge</p>	
ARTICLE 14	41-44
<p>Objet de l'article 14. — Division de la matière. — La liberté des cultes n'existait pas dans l'ancienne Belgique. — Régime introduit par la Loi fondamentale des Pays-Bas. — Le gouvernement provisoire proclame la liberté absolue des cultes. — Système consacré par le Congrès national. — L'article 14 est applicable aux cérémonies religieuses accomplies hors des temples. — Défense absolue de recourir à des mesures préventives. — Définition de la liberté des cultes sous le régime de la Constitution belge. — Limites naturelles de la liberté des cultes. — La société civile s'est toujours réservé le droit de punir les délits commis à l'occasion de l'exercice du culte. — Exemple indiqué par le rapporteur de la section centrale du Congrès. — Exemple emprunté à l'article 391 du code pénal. — Autre exemple emprunté à l'article 268 du code pénal. — L'autorité civile ne peut pas, sous prétexte du maintien du bon ordre, interdire les rassemblements en plein air qui ont pour objet l'exercice d'un culte. — Principes généraux qui dominent les questions qui peuvent se présenter à l'occasion de l'exercice public des cultes. — L'article 14 ne considère les opinions que sous le rapport de leur manifestation extérieure. — Nécessité de garantir dans les États constitutionnels la libre manifestation des opinions. — Inconvénients attachés au système contraire. — Limites de la liberté des opinions.</p>	
ARTICLE 15	44-60
<p>Examen de la question de savoir si l'article 15 a abrogé le décret du 24 messidor an XII concernant les honneurs militaires à rendre au Saint-Sacrement. — L'article 15 de la Constitution n'a pas interdit la formule religieuse du serment judiciaire. — Disposition constitutionnelle relative à l'observance des jours fériés. — L'article 15 de la Constitution n'a pas abrogé les articles 65 et 1057 du code de procédure civile.</p>	
ARTICLE 16	60-65
<p>Restrictions apportées, dans le plus grand nombre des États contemporains, à la publication des actes émanant du saint siège. — Système de la Constitution. — Incompétence absolue du pouvoir judiciaire à l'égard de la nomination et de la révocation des ministres des cultes. — Raisons qui ont fait admettre la restriction à la liberté des cultes consacrée par le § 2 de l'article 16. — Cette disposition est applicable aux mariages mixtes. — Etat de la législation et de la jurisprudence.</p>	
ARTICLE 17	65-67
<p>Nécessité de l'adoption du principe de la liberté d'enseignement. — Toute mesure préventive est interdite. — Droits réservés à l'État en matière d'instruction publique. — L'État sortirait de son rôle constitutionnel s'il faisait à l'enseignement libre une concurrence exagérée. — Organisation de l'enseignement primaire. — Organisation de l'enseignement moyen. — Organisation de l'enseignement supérieur. — Collation des grades académiques. — Effets légaux attachés aux grades académiques.</p>	
	67-77

ARTICLE 18	77
<p>État de l'opinion publique à l'égard de la liberté de la presse, au lendemain de la révolution de Septembre. — Le gouvernement provisoire proclame la liberté absolue de la presse. — Le Congrès national a consacré le même principe. Il n'a fait aucune distinction entre les diverses espèces de publications. — Raisons qui s'opposent à ce qu'on exige un cautionnement des écrivains, des imprimeurs ou des éditeurs. — L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique. — On ne peut pas se prévaloir de la connaissance que l'imprimeur, l'éditeur ou le distributeur aurait eue du caractère criminel de la publication. — Les imprimeurs, les éditeurs et les distributeurs peuvent se prévaloir de l'article 18 devant la juridiction civile. — L'immunité que l'article 18 accorde aux éditeurs, aux imprimeurs et aux distributeurs n'existe que pour les fonctions matérielles qu'ils ont à remplir. — Conséquences de cette règle. — Examen de la question de savoir si l'on peut poursuivre simultanément l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur, lorsque l'auteur n'est pas connu et domicilié en Belgique. — L'article 18 ne peut être invoqué que par l'imprimeur auquel l'auteur s'est adressé. — Les éditeurs et les imprimeurs qui veulent se prévaloir de l'immunité de l'article 18 doivent indiquer l'auteur au début de la procédure. — Le Congrès, avant de se séparer, vota, le 20 juillet 1851, un décret sur la presse. — Prescriptions particulières établies par ce décret. — Nonobstant la disposition de l'article 11 du décret du 20 juillet 1851, l'imprimeur doit être maintenu en cause lorsque l'auteur de l'écrit, judiciairement connu comme tel, n'est pas domicilié en Belgique. — Examen de la question de savoir si le publiciste peut être poursuivi devant les tribunaux civils, en réparation du dommage causé par la révélation d'un fait imputé à un fonctionnaire public, avant d'avoir été déclaré coupable de calomnie par un verdict du jury. — Position privilégiée assignée à la presse belge. — Renvoi pour la définition et les conséquences du délit de presse</p>	
ARTICLE 19	77-92 92
<p>Système adopté par le Congrès national. — Analyse des discussions de l'assemblée. — L'article 19 ne s'occupe pas des réunions en plein air qui ont pour objet les cérémonies du culte à l'extérieur des temples. — L'article 19 de la Constitution n'a pas enlevé aux autorités communales les attributions de police sur les lieux publics, qui leur sont conférées par des lois particulières</p>	
ARTICLE 20	92-95 95
<p>Aperçu historique — Système inauguré par le gouvernement provisoire. — Système consacré par le Congrès national. — L'article 20 n'a pas pour effet d'accorder aux associations légalement constituées les privilèges attachés à la qualité de personne civile. L'article 20 doit être combiné avec les dispositions du décret du 16 octobre 1850.</p>	
ARTICLE 21	95-98 98
<p>Aperçu historique. — Le droit de pétition ne doit pas être illimité. — Mesures de précaution adoptées par le Congrès national</p>	
ARTICLE 22	98-100 100
<p>Importance du principe. — Dispositions pénales qui sanctionnent l'inviolabilité du secret des lettres. — Ces dispositions ne sont pas applicables aux juges d'instruction qui, dans le cours d'une information judiciaire, opèrent une saisie de lettres</p>	
	100-102

TABLE DES MATIÈRES.

415

Pages.

103

ARTICLE 23	
Nécessité de garantir la liberté du langage. — Renvoi aux anciennes lois nationales. — Nécessité d'adopter une seule langue officielle. — Latitude laissée à la loi à l'effet de régler l'emploi des langues pour les affaires judiciaires. — Etat de la législation relative à la publication des lois et des arrêtés royaux. — Etat de la législation relative à l'usage des langues dans les affaires judiciaires. — Etat de la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative	
	102-107
ARTICLE 24	107
Privilege admis en faveur des agents du gouvernement par la Constitution de l'an VIII. — Énumération des raisons invoquées pour justifier ce privilege. — Incompatibilité de ce privilege avec la théorie constitutionnelle de l'égalité devant la loi	
	107-108

TITRE III. — DES POUVOIRS.

ARTICLE 25	109
L'organisation sociale requiert impérieusement qu'il existe une autorité possédant le droit de commander et de se faire obéir. — Définition de la souveraineté politique. — Le Congrès national, en proclamant que tous les pouvoirs émanent de la nation, ne s'est préoccupé que de la souveraineté politique. — La souveraineté ne confère jamais des droits illimités sur le corps social. — Sens réel de la maxime : <i>Tous les pouvoirs émanent de la nation</i> . — Définition des pouvoirs constitutionnels. — Les intérêts les plus importants du corps social exigent que tous les pouvoirs constitutionnels ne soient pas confondus dans la même main. — Tous les pouvoirs constitutionnels ont la même origine et doivent, dans le cercle de leurs sphères respectives, jouir des mêmes avantages	
	109-114
ARTICLES 26-27	114
Mission du pouvoir exécutif. — Le pouvoir législatif se compose de trois éléments. — Définition et motifs du droit d'initiative, accordé aux trois branches du pouvoir législatif. — Précautions prises par les règlements du Sénat et de la Chambre des Représentants. — Exception au principe proclamé par l'article 27 de la Constitution. — Portée réelle de cette exception.	
	114-118
ARTICLE 28	118
Définition de l'interprétation par voie d'autorité. — Cas où l'interprétation par voie d'autorité devient nécessaire. — Abandon du système de la loi du 4 août 1852. — Effets de l'interprétation par voie d'autorité	
	118-121
ARTICLE 29	121
Définition du pouvoir exécutif. — La réunion, dans la personne du Roi, du pouvoir exécutif et d'une partie du pouvoir législatif ne constitue pas une dérogation au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. — Examen de cette opinion. — Le pouvoir exécutif ne peut être raisonnablement confié qu'au chef de l'État	
	121-124
ARTICLE 30	124
Objet de l'article 50. — Le pouvoir judiciaire ne doit pas être confondu avec le pouvoir exécutif. — L'exécution des arrêts et des jugements appartient essentiellement au pouvoir exécutif	
	124-126
ARTICLE 31	126
Motifs de la disposition de l'article 51. — Limites nécessaires du principe.	
	126-127

CHAPITRE I^{er}. — DES CHAMBRES.

<p>Considérations générales. — État de la science et de l'opinion publique, en 1850, à l'égard de la coexistence de deux Chambres. — Autorités invoquées au sein du Congrès. — Précédents historiques. — Arguments allégués par les partisans d'une Chambre unique. — Réponse aux objections. — Motifs et caractère de la décision prise par l'Assemblée. — Le Sénat belge n'est pas une Chambre aristocratique</p>	128-151
ARTICLE 32	154
<p>Nécessité de fractionner le corps électoral en collèges. — Sens et portée de l'article 52 de la Constitution — Exclusion du mandat impératif</p>	154-155
ARTICLE 33	155
<p>Avantages de la publicité des débats parlementaires. — Exceptions au principe de la publicité des débats. — Motifs. — Indication des règles qui doivent être suivies lorsque les Chambres se constituent en comité secret</p>	155-157
ARTICLE 34	157
<p>La juridiction parlementaire, en ce qui concerne la vérification des pouvoirs, est de l'essence du gouvernement représentatif. — Examen de la question de savoir si les Chambres ont le droit d'ordonner que, par suite de la nullité d'une élection qu'elles ont déclarée, les opérations électorales doivent être reprises à un certain point. — Résolution affirmative prise par la Chambre des représentants. — L'opinion contraire est plus conforme aux principes rigoureux du droit. — Précédent posé par la Chambre des représentants, en opposition avec le système adopté en 1859. — Étendue de la prérogative parlementaire en cette matière. — Examen de la question de savoir si les Chambres sont tenues de respecter le principe de la permanence des listes électorales. — Les arrêts rendus par la cour de cassation, en matière électorale, ne peuvent exercer aucune influence sur une décision antérieure des Chambres.</p>	157-146
ARTICLE 35	146
<p>Motifs de cette disposition</p>	146-147
ARTICLE 36	147
<p>Motifs de la disposition de l'article 36. — Extension donnée à cette règle par la loi du 26 mai 1848. — Précédents parlementaires en cette matière. — Le député qui exerce gratuitement un emploi quelconque ne doit pas être soumis à la réélection. — Les membres des Chambres appelés à faire partie d'une commission administrative ne doivent pas être soumis à la réélection, alors même qu'une rétribution, à titre d'indemnité, se trouve attachée à ces fonctions. — Il en est de même des membres des Chambres qui sont nommés bourgmestres ou échevins — D'autres causes de réélection peuvent être introduites par des lois particulières</p>	147-150
ARTICLE 37	150
<p>Le droit de choisir les présidents, les questeurs, les secrétaires et les scrutateurs est une conséquence nécessaire du principe de l'indépendance constitutionnelle des Chambres</p>	150-151
ARTICLE 38	151
<p>Toute résolution doit être prise à la majorité absolue des suffrages; mais les Chambres ont, dans certains cas, la faculté de déroger à cette règle. — Triple exception admise par la Constitution. — Raisons qui exigent que la proposition mise en délibération soit rejetée en cas de partage des voix. — Généralité de cette règle. Exemples. — Le dernier paragraphe de l'ar-</p>	

TABLE DES MATIÈRES.

417
Pages.

ticle 58, qui porte que les Chambres ne peuvent prendre de résolution qu'autant que la majorité de leurs membres se trouve réunie, désigne le nombre légal et non le nombre réel des membres	151-154
ARTICLE 39	154
Examen critique du principe consacré par cet article.	154
ARTICLE 40	155
Portée réelle du principe. — Latitude laissée au législateur. — L'assemblée qui décrète l'enquête ne peut pas seule comminer des peines contre les témoins récalcitrants	155-156
ARTICLES 41-42	156
Les articles 41 et 42 ont introduit dans notre législation constitutionnelle un principe nouveau. — Le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés n'est pas exempt d'inconvénients. — On doit reconnaître au Sénat le droit d'amender les projets de loi concernant la milice et l'impôt, dont l'initiative est réservée à la Chambre des représentants par l'article 27 de la Constitution. — Disposition contraire du droit constitutionnel de l'Angleterre	156-160
ARTICLES 43-44	160
Objet de l'article 44 de la Constitution. — Précédents posés en Angleterre et en France. — L'article 44 assure l'irresponsabilité légale des membres des deux Chambres. — L'article 44 garantit l'irresponsabilité civile aussi bien que l'irresponsabilité pénale. — Il n'est pas indispensable que le discours ait été tenu ou le vote émis dans l'enceinte du palais de la Nation.	160-162
ARTICLE 45	162
L'inviolabilité personnelle des membres des Chambres, consacrée par l'article 45, existait déjà dans les Constitutions françaises. — Raisons qui exigent que les membres de la représentation nationale soient placés à l'abri de la contrainte par corps. — Limites posées à ce principe. — Privilèges des membres des deux Chambres en matière de répression. — Il ne faut pas ici établir de distinction entre les deux Chambres.	162-164
ARTICLE 46	164
Motifs et importance de cette disposition	165

SECTION 1^{re}. — *De la Chambre des représentants.*

ARTICLES 47-50	165
---------------------------------	-----

Nécessité d'étudier la législation antérieure. — Système adopté par la Constitution de 1791. — Système de la Constitution de 1795. — Système de la Constitution de l'an III. — Système de la Constitution de l'an VIII. — Système du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X. — Système adopté sous le gouvernement des Pays-Bas. — Système adopté par la Constitution belge. — Ses avantages. — Raisons qui ont engagé le Congrès national à fixer, dans le texte de la Constitution, les limites extrêmes du cens électoral. — Abaissement du cens électoral au minimum fixé par la Constitution. — La législature ne peut admettre, sous aucun prétexte, à l'exercice des droits électoraux les citoyens qui payent moins de 20 florins d'impôt direct. — Conséquences pour les professions libérales. — Latitude laissée à la loi pour tout ce qui concerne le fractionnement des collèges électoraux, la marche des opérations électorales et les lieux de réunion des électeurs. — Limite posée à l'action du pouvoir législatif dans la fixation du

nombre des députés. — Motifs qui ont déterminé le Congrès à fixer cette limite. — Conditions d'éligibilité. — Motifs. — Indication de ces conditions pour la Chambre des représentants. — La législature possède le pouvoir d'établir des incompatibilités entre le mandat de député et l'exercice de certaines fonctions publiques.	163-173
ARTICLE 51	173
Raisons qui militent en faveur du renouvellement par moitié. — Règles à suivre dans la fixation de la durée du mandat des députés	173-176
ARTICLE 52	176
Des publicistes distingués se sont prononcés contre le système de la rétribution des membres de la représentation nationale. — Ces publicistes ne se sont pas placés au point de vue du Congrès. — Règlement de l'indemnité par la loi du 20 octobre 1851	176-178

SECTION II. — *Du Sénat.*

Réflexions générales. — Le projet de la section centrale abandonnait au roi la nomination des sénateurs. — Dissidences qui se manifestent au sein du Congrès. — L'assemblée constituante, en attribuant l'élection des sénateurs aux citoyens qui élisent l'autre Chambre, n'a pas méconnu les éléments essentiels d'un Sénat. — Le Sénat belge ne représentè pas les mêmes éléments que l'ancienne pairie de France ou la Chambre des lords d'Angleterre. — Caractère et rôle constitutionnel du Sénat	179
ARTICLES 53-55.	181
Origine commune des deux Chambres. — Différences dans leurs éléments constitutifs. — Nécessité de limiter le nombre des sénateurs. — Raisons qui exigent que le droit de dissoudre le sénat soit accordé au chef de l'État. — Nécessité de donner au mandat des sénateurs une durée plus longue qu'à celui des membres de l'autre Chambre	181-185
ARTICLE 56	185
Pour qu'un sénateur puisse exercer son mandat pendant la durée fixée par la Constitution, il doit réunir continuellement les conditions de l'éligibilité. — Limites posées aux suffrages des électeurs. — Autorités chargées de la confection des listes des éligibles. — Les citoyens dont les noms figurent sur une des listes deviennent éligibles dans tout le royaume. — Examen de la question de savoir si les citoyens dont les noms ont été portés sur la liste, en vertu du paragraphe final de l'article 56, deviennent réellement éligibles dans tout le royaume. — Décision contraire.	185-186
ARTICLES 57-59.	186
Motifs qui ont engagé le Congrès à refuser tout traitement ou indemnité aux sénateurs. — Exception aux conditions d'éligibilité admise en faveur de l'héritier du trône. — Raisons qui s'opposent à ce que les réunions du Sénat se prolongent au delà de la session de l'autre Chambre.	186-187

CHAPITRE II. — DU ROI ET DES MINISTRES.

SECTION I^{re}. — *Du roi.*

Considérations générales. — Caractère et avantages de la royauté constitutionnelle. — Réponse aux objections	188-191
ARTICLES 60-62	192
Trois conséquences essentielles découlent des dispositions de l'article 60.	

TABLE DES MATIÈRES.

419

Pages.

Exclusion des collatéraux. — Motifs. — Conditions requises pour que la couronne soit transmissible en ligne directe. — Exclusion des femmes et de leur descendance. — Le roi peut nommer son successeur, à défaut de descendance directe. — A quelle condition. — Vacance du trône. — Le roi peut être en même temps chef d'un autre État avec l'assentiment des Chambres. — Mode de délibération exigé en cette circonstance

192-194

ARTICLES 63-64

194

Division de la matière. — L'inviolabilité de la personne du roi est un principe fondamental du gouvernement constitutionnel. — Ce privilège n'offre rien d'étrange dans la monarchie constitutionnelle. — L'inviolabilité place le chef de l'Etat à l'abri de toute action des lois répressives. — L'inviolabilité de la personne royale n'est pas en opposition avec le principe de la responsabilité ministérielle. — Le Congrès ne s'est pas prononcé sur la question de la déchéance du chef de l'Etat. — La Constitution belge ne renferme aucun article analogue à ceux de la Joyeuse Entrée du Brabant relatifs au refus de service. — Nécessité de la responsabilité ministérielle. — Controverses soulevées à ce sujet sous le règne de Guillaume 1^{er}. — Principes proclamés par le Congrès national. — Les Constitutions antérieures indiquaient les cas de responsabilité. — Le Congrès, tout en admettant le principe de la responsabilité ministérielle, a laissé au pouvoir législatif le soin de déterminer les cas où elle doit recevoir son application. — Dispositions provisoires en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi organique. — Faut-il appliquer l'article 90 de la Constitution aux crimes et aux délits que les ministres commettent hors de l'exercice de leurs fonctions? — Faut-il suivre les formes tracées par l'article 90, quand le ministre a quitté le pouvoir? — Motifs du droit d'accusation conféré à la Chambre des représentants. — Questions soulevées au sujet de la responsabilité civile des ministres. — La responsabilité des ministres peut être engagée par les actes de leurs agents. — La responsabilité des ministres n'exclut pas celle des agents inférieurs. — Cas où la responsabilité ministérielle prend le caractère de la solidarité. — Peines qui servent de sanction au principe de la responsabilité ministérielle

194-210

ARTICLES 65-66

241

Sous le rapport du droit de nomination accordé au chef de l'Etat, les emplois publics peuvent être rangés en trois catégories. — Le roi nomme et révoque ses ministres. — Motifs. — Le roi doit avoir le droit de conférer les grades dans l'armée. — La législature ne peut s'attribuer le droit de conférer les grades militaires, mais rien ne s'oppose à ce qu'elle détermine les conditions de l'avancement. — Deuxième catégorie. — Cas dans lesquels la nomination est attribuée au roi, à moins d'exceptions introduites par les lois. — Troisième catégorie. — Cas dans lesquels la nomination n'appartient qu'exceptionnellement au roi. — Le droit de nommer n'emporte pas nécessairement celui de révoquer

211-214

ARTICLE 67

215

Nécessité des règlements d'administration publique. — Leur objet. — Ils sont de deux espèces. — Le droit de faire les règlements généraux ne peut appartenir qu'au roi. — Limites naturelles de cette prérogative. — Garanties contre l'arbitraire ministériel. — Examen de la question de savoir si le pouvoir législatif peut déléguer au roi la faculté de suspendre la loi. — Sanction pénale des règlements généraux. — La loi du 6 mars 1818 n'a pas été abrogée par la Constitution.

215-218

ARTICLE 68	218-222
Trois prérogatives importantes, accordées au roi par l'article 68. — Le droit de commander l'armée doit appartenir au roi. — Le droit de déclarer la guerre ne peut être conféré au pouvoir législatif. Il doit appartenir au chef de l'Etat. — Garanties de la nation en présence de la prérogative royale de déclarer la guerre. — Le droit de conclure les traités de paix ne peut raisonnablement être confié qu'au roi. — Même décision pour les traités d'alliance et de commerce. — Cas dans lesquels l'assentiment des Chambres est requis pour la validité des traités. — Les traités conclus par le roi doivent être, aussitôt que possible, communiqués aux Chambres. — Force obligatoire des articles secrets des traités.	
ARTICLE 69	225
Définition de la sanction royale. — La sanction est requise, alors même que le roi a usé du droit d'initiative. — But de la promulgation et de la publication des lois. — Définition de la promulgation et de la publication des lois. — La promulgation doit être faite par le roi. — État de la législation.	
ARTICLES 70-72	224
Les chambres doivent, en règle générale, se réunir sur l'ordre du roi. — Le pouvoir exécutif peut difficilement abuser de cette prérogative. — Précautions adoptées par le Congrès national. — Motifs qui militent en faveur du droit de dissolution. — Le droit de dissolution n'est pas en opposition avec le principe de la souveraineté nationale. — La règle doit être étendue aux deux Chambres. — La dissolution de l'une des Chambres n'entraîne pas forcément la clôture de la session. — Les Chambres ne peuvent être dissoutes avant d'avoir été régulièrement constituées. — Influence de la dissolution sur le renouvellement périodique des Chambres. — Le roi doit avoir le droit d'ajourner les Chambres. — Précautions adoptées par le Congrès. — Cas où les Chambres sont dissoutes de plein droit.	
ARTICLE 73	225-350
Nécessité d'admettre le droit de grâce. — Le droit de grâce est une prérogative royale. — Opinion du Congrès national. — La différence entre la grâce et la réhabilitation n'existe plus sous le régime du Code pénal belge de 1867. — Le roi ne peut réduire ou remettre que les peines prononcées par les tribunaux. — Il ne peut suspendre ni abolir les poursuites. — Conséquence de ce principe par rapport aux peines prononcées par contumace. — Autre restriction applicable aux ministres. — Dilemme opposé au droit de grâce. — Réfutation. — Le roi, en commuant les peines, ne peut jamais sortir du cercle des pénalités définies par la législation criminelle. — Exemple. — Le roi ne possède pas le droit d'amnistie.	
ARTICLE 74	250-254
Motifs et portée de la disposition. — Peines qui répriment la contre-façon et l'altération de la monnaie.	
ARTICLE 75	254-255
Raisons qui ont déterminé le Congrès à conserver les titres de noblesse. — La prérogative royale de conférer des titres de noblesse n'est pas en opposition avec les termes de l'article 6 qui prohibe toute distinction d'Ordres. — La noblesse ne confère aucun privilège. — Peines de l'usurpation des titres de noblesse.	
ARTICLE 76	255-257
Obligation imposée à la législature par l'article 76. — L'article 76 ne s'oppose pas à la création d'un ordre civil. — Peines encourues par ceux	
	257

qui portent indûment les insignes d'un ordre national. — Les Belges ne peuvent porter une décoration étrangère sans l'autorisation du roi. — Sanction de cette défense.	257-240
ARTICLE 77	240
La liste civile doit être fixée par la loi pour la durée de chaque règne. — Il convient que la liste civile soit fixée par la première législature qui suit l'avènement du roi. — Taux de la liste civile pour le règne de S. M. Léopold II.	240-241
ARTICLE 78	241
Nécessité de limiter les pouvoirs du chef de l'État. — Attributions constitutionnelles du roi. — Attributions légales.	242-245
ARTICLE 79	245
L'article 79 prévoit trois hypothèses. — Lorsque les ministres, réunis en conseil, exercent les pouvoirs constitutionnels du roi, ils restent soumis aux règles ordinaires de la responsabilité.	245-244
ARTICLES 80-84.	244
Le roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. — Motif. — Serment constitutionnel du roi. — En cas de minorité du roi, les Chambres ne sont pas tenues de régler en même temps la régence et la tutelle. — Dérégation au droit commun pour la tutelle du roi mineur. — Motifs. — Le corps électoral ne doit pas intervenir directement dans le choix du régent. — Mesures à prendre dans le cas où le roi majeur se trouve dans l'impossibilité de régner. — Les deux Chambres doivent se réunir en une seule assemblée pour statuer sur la tutelle et la régence. — Les Chambres existantes ne doivent pas être renouvelées. — Le régent est investi de tous les privilèges de la royauté, notamment de l'inviolabilité. — Les Chambres n'ont pas le pouvoir de révoquer le régent. — La régence doit être conférée à une seule personne. — Motifs. — Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence. — Motifs.	245-249
ARTICLE 85	249
Raisons qui exigent que le choix du chef de l'État, en cas de vacance du trône, soit fait par des Chambres intégralement renouvelées.	249
 SECTION II. — Des ministres. 	
ARTICLE 86	250
Définition des fonctions ministérielles. — Ministres à portefeuille. — Ministres d'État. — Limites posées à la prérogative du roi dans le choix des ministres. — Personnes exclues des fonctions ministérielles.	250-252
ARTICLE 87	252
Motifs et portée de la disposition.	252
ARTICLE 88	252
Les membres des Chambres ne doivent pas être exclus des fonctions ministérielles. — Les ministres doivent avoir leur entrée, avec voix consultative, dans les deux Chambres, alors même qu'ils n'en sont pas membres. — Le droit de présenter des amendements ne doit pas être dénié aux ministres qui ne sont pas membres de l'une des Chambres — Le droit d'entrée aux Chambres et celui d'y prendre la parole ne peuvent être déniés aux ministres d'État, membres du conseil.	253-253
ARTICLES 89-91.	253
Motifs de ces dispositions — La demande de l'une des Chambres est	

nécessaire, quand même le ministre a été condamné pour un fait étranger à sa responsabilité politique 257

CHAPITRE III. — DU POUVOIR JUDICIAIRE.

Considérations générales. — Coup d'œil sur la législation antérieure. — Système consacré par la Constitution de 1791. — Privilèges accordés au pouvoir exécutif. — Système de la Constitution de l'an III. — La Constitution de l'an VIII étend encore les privilèges de l'autorité administrative. — Position de la magistrature sous le règne de Napoléon I^{er}. — Loi fondamentale de 1815. — Empiètements commis par les ministres de Guillaume I^{er}. — Le droit de vider les conflits d'attributions réservé au chef de l'État. — Rôle assigné à l'assemblée constituante de 1850 258-265

ARTICLES 92 ET 93 265

Objet des articles 92 et 93. — Définition des droits civils et des droits politiques. — A l'égard des contestations ayant pour objet des droits civils, la compétence des tribunaux est absolue. — Exception admise à l'égard des droits politiques. — Malgré la généralité de leurs termes, les articles 92 et 93 doivent être interprétés et appliqués de manière à ne pas porter atteinte à l'indépendance du pouvoir exécutif. — Règles générales sur les attributions respectives du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire. — Dans le doute, il faut se prononcer en faveur de la compétence des tribunaux. — Indication des principales décisions judiciaires concernant les prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif. — Respect des tribunaux pour les prérogatives constitutionnelles de l'autorité communale. — Respect des tribunaux pour les prérogatives constitutionnelles de l'autorité provinciale. — Indication des principales espèces où les tribunaux ont rejeté l'exception d'incompétence basée sur de prétendues prérogatives du pouvoir exécutif. — Les articles 92 et 93 n'ont pas privé l'autorité administrative du droit de vider les contestations relatives à l'assiette et à la répartition des impôts. 265-273

ARTICLE 94 273

Inconvénients attachés aux tribunaux exceptionnels. — Avantages des formes judiciaires. — Suppression des cours spéciales. — Suppression des tribunaux de police municipale. — Suppression des juridictions exceptionnelles en matière de roulage et de voirie. — L'article 94 ne concerne pas les juridictions disciplinaires. — Examen de la question de savoir si la population civile peut, dans certains cas exceptionnels, être justiciable des tribunaux militaires. — La simple déclaration de mise en état de siège ne suffit pas pour étendre la juridiction militaire aux citoyens étrangers à l'armée 273-282

ARTICLE 95 285

Nécessité d'une cour suprême. — Système suivi en France. — Système suivi sous le règne de Guillaume I^{er}. — La cour de cassation doit être unique. — Elle ne doit pas connaître du fond des affaires. — Le pouvoir législatif détermine les cas où il y a lieu d'autoriser le pourvoi en cassation. — Composition de la cour de cassation. — Attributions de la cour de cassation. — La loi du 7 juillet 1863 n'a pas méconnu la règle posée à l'article 95 de la Constitution 285-287

ARTICLE 96 287

Les atteintes portées au principe de la publicité des audiences formaient, avant 1850, l'un des griefs de la nation. — Avantages de la publicité des

audiences. — Cas et formes dans lesquels le huis clos peut être prononcé. — Dans tous les cas, il doit être prononcé par un jugement motivé. — Quand un jugement a ordonné le huis clos des débats, il ne faut pas, après la clôture de ceux-ci, un nouveau jugement pour attester la reprise de la publicité de l'audience. — Règles à suivre quand le huis clos n'a été ordonné que pour une partie des débats. — Quand le huis clos n'a pas été ordonné, le jugement doit, à peine de nullité, constater la publicité de l'audience. — La règle est applicable aux conseils de discipline de la garde civique . . .

287-290

ARTICLE 97

290

Double garantie consacrée par l'article 97. — L'obligation de motiver les jugements doit être consacrée par la Constitution. — En quoi consistent les motifs du jugement. — L'article 97 est applicable aux décisions des députations permanentes, aux arrêts de la cour des comptes et aux jugements rendus par les conseils de discipline de la garde civique. — Il ne faut pas confondre avec l'absence de motifs l'indication de motifs erronés. — Tout jugement doit être prononcé en audience publique. — Généralité de cette règle. — Elle est applicable aux décisions des députations permanentes qui ont le caractère d'un jugement

290-292

ARTICLE 98

292

importance du jury sous le double rapport de l'intérêt politique et de l'administration de la justice. — La Constitution, en décrétant le rétablissement du jury, ne s'est pas occupée du jury d'accusation. — Sens des mots « matières criminelles » dans le texte de l'article 98. — L'intervention du jury n'est pas requise pour le jugement des contumaces. — En matière politique, l'intervention du jury est requise aussi bien pour les délits que pour les crimes. — Définition de l'infraction politique. — Conséquences qui découlent de cette définition. — Un délit n'est pas nécessairement politique, parce que son auteur se propose un but politique. — Les attaques dirigées contre les actes du pouvoir judiciaire ou des autorités administratives ne sont pas, en thèse générale, des délits politiques. — Application de cette règle aux attaques dirigées en chaire par les ministres des cultes contre les actes de l'autorité publique. — Les fraudes électorales sont des délits politiques. — Indication d'autres délits politiques. — L'attentat contre la vie des chefs des gouvernements étrangers ne peut jamais être envisagé comme un crime politique. — Le jury est obligatoire pour juger les auteurs d'offenses envers les membres de la famille royale. — Difficultés auxquelles donne lieu la définition du délit de presse. — Sens du mot « presse » dans le texte de l'article 98. — Sens du mot « délit » dans le même article. Il ne comprend pas les contraventions de presse. — Caractère réel des délits de presse. — Ce délit peut se commettre au moyen d'images. — Faut-il considérer comme délit de presse l'exposition, la vente ou la distribution d'écrits ou d'images contraires aux bonnes mœurs? — Il ne faut pas ranger au nombre des délits de presse les infractions aux règles de police qui régissent l'imprimerie. — Exemples. — Même décision pour certains actes qui, quoique commis par la voie de la presse, diffèrent essentiellement des délits de presse. — Composition du jury. — Choix des jurés

292-505

ARTICLE 99

505

Les juges, à tous les degrés de la hiérarchie, sont nommés par le roi. — Dans certains cas, le choix du roi est restreint à des noms portés sur des listes de présentation. — Le droit de présentation dans l'ancien droit na-

tional. — Le droit de présentation sous le régime de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas. — Système mixte consacré par le Congrès national. — Motifs de l'admission de ce système. — Ordre de présentation des membres des cours d'appel. — Mode de nomination des membres de la cour de cassation. — Raisons qui ont fait préférer le Sénat à la Chambre des représentants pour la présentation des candidats à la cour de cassation. — Nomination des présidents et des vice-présidents des tribunaux de première instance. — Les présentations doivent toujours être rendues publiques. — La cour de cassation et les cours d'appel choisissent elles-mêmes leurs présidents et leurs vice-présidents	506-510
ARTICLE 100	510
Les nécessités de la vie constitutionnelle demandent que les juges soient inamovibles. — Inconvénients de l'amovibilité démontrés par l'histoire contemporaine. — L'inamovibilité est réclamée dans l'intérêt de la considération dont il importe d'entourer la magistrature. — Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu sans son consentement. — Motifs. — Question constitutionnelle soulevée à l'occasion de la loi du 23 juillet 1867, relative à la mise à la retraite des magistrats. — Mesures d'exécution prescrites par cette loi	510-514
ARTICLE 101	514
Origine et attributions du ministère public. — Les besoins de l'administration judiciaire exigent que la nomination et la révocation des officiers du ministère public soient abandonnées au roi	514-515
ARTICLE 102	516
Motifs de la disposition.	516
ARTICLE 103	517
La magistrature doit être préservée des séductions du pouvoir. — Cas d'incompatibilité entre les fonctions judiciaires et les fonctions administratives	517-518
ARTICLE 104	518
Nécessité d'établir divers degrés de juridiction. — Latitude laissée, sous ce rapport, à l'action du pouvoir législatif. — Ressorts et lieux de résidence des cours d'appel	518-519
ARTICLE 105	519
Nécessité d'une juridiction spéciale pour les militaires. — Les tribunaux militaires peuvent juger sans assistance de jurés. — Organisation des tribunaux militaires. — Organisation de la cour militaire. — Raisons alléguées en faveur du maintien des tribunaux de commerce. — Organisation des tribunaux de commerce. — Maintien des conseils de prud'hommes. — Organisation des conseils de prud'hommes	520-524
ARTICLE 106	524
Origine des conflits. — Division des conflits. — Guillaume I ^{er} s'était attribué le jugement des conflits. — Le Congrès national attribue le jugement des conflits à la cour de cassation. — Examen critique de ce système. — Rôles respectifs du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire dans le règlement des conflits. — Procédure à suivre dans le jugement des conflits d'attributions. — Sanction pénale de l'article 106 de la Constitution.	524-529
ARTICLE 107	529
Plaintes provoquées par les nombreux arrêtés de Guillaume I ^{er} . — Importance du principe constitutionnel de l'article 107. — L'article 107 est applicable aux arrêtés et aux règlements antérieurs à la promul-	

gation de la Constitution — L'article 107 ne proclame pas l'omnipotence des tribunaux. — L'application de l'article 107 doit être restreinte aux actes administratifs qui statuent sur les droits civils ou politiques de ceux qui en poursuivent l'exécution ou qui les contestent. — Quand les tribunaux refusent d'appliquer un arrêté ou un règlement illégal, ils n'ont pas le droit de le modifier ou de l'abroger. — Ils ne possèdent pas non plus le droit d'empêcher l'exécution d'un acte administratif par voie d'action directe et principale. — Examen de la question de savoir si cette règle est absolue et ne comporte pas d'exception. — Examen de la question de savoir quel doit être l'effet de l'article 107 par rapport aux actes du gouvernement provisoire. — Le pouvoir judiciaire ne peut pas juger de la constitutionnalité des lois. — L'article 107 ne peut pas être invoqué par les conseils provinciaux et les conseils communaux. — La Constitution ne s'occupe pas de la conformité des arrêtés d'une administration inférieure à ceux d'une administration supérieure

329-357

CHAPITRE IV. — DES INSTITUTIONS PROVINCIALES ET COMMUNALES.

ARTICLE 108 358

La Constitution s'est bornée à poser des principes généraux. — Application des règles tracées par l'article 108 aux membres des conseils communaux. — Élection directe. — Direction des objets d'intérêt communal. — Publicité des séances. — Publicité des budgets et des comptes. — Annulation des actes illégaux. — Application des principes généraux de l'article 108 à l'autorité provinciale. — Élection directe. — Direction des intérêts provinciaux. — Publicité des séances. — Publicité des budgets et des comptes. — Annulation des actes illégaux.

358-347

ARTICLE 109 347

Aperçu historique. — Raisons qui ont fait confier la tenue des registres de l'état civil aux autorités communales. — Application du principe par la loi communale

347-349

TITRE IV. — DES FINANCES.

ARTICLE 110 350

Aperçu historique. — La source de l'impôt doit être déterminée par la Constitution. — Le vote de l'impôt au profit de l'État doit être confié au pouvoir législatif. — Décision contraire pour les impositions provinciales et communales. — État de la législation. — Maintien des impositions établies avant 1850 et qui ne sont pas incompatibles avec le régime introduit par la Constitution

350-354

ARTICLE 111 354

Motifs de la disposition. — Son importance constitutionnelle

355

ARTICLE 112 355

Généralité des termes de l'article 112. — Conséquences

355-356

ARTICLE 113 356

Pour la légalité des rétributions exceptionnelles prévues par l'article 115, il n'est pas nécessaire que les lois qui les établissent aient été votées depuis la mise en vigueur de la Constitution. — Ces rétributions ne doivent pas nécessairement présenter le caractère d'impôts proprement dits. — Motifs de la disposition spéciale concernant le régime des wateringens

356-237

	Pages.
ARTICLE 114	537
Motifs de cette disposition. — Son caractère et sa portée	537-538
ARTICLE 115	538
Système vicieux adopté par la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas. — Motifs de l'article 115. — Formes du règlement définitif des budgets.	538-539
ARTICLE 116	539
Institution de la cour des comptes. — Aperçu historique. — Attributions constitutionnelles de la cour des comptes. — État de la législation. — La cour des comptes est, à certains égards, un véritable tribunal. — Conséquences.	539-562
ARTICLE 117	565
Les traitements des ministres des cultes étaient garantis par la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas. — Rédaction définitive et portée de l'article 117. — Il est applicable au culte israélite. — Les cultes existant en Belgique à l'époque de la réunion du Congrès national peuvent seuls invoquer cette disposition.	465-564

TITRE V. — DE LA FORCE PUBLIQUE.

ARTICLE 118	565
Nécessité d'une armée nationale. — Latitude qui doit être laissée à la loi. — Organisation actuelle de l'armée. — Chiffre du contingent annuel. — Division du pays en deux grandes circonscriptions militaires	565-568
ARTICLE 119	568
Motifs de cette disposition. — La répartition du contingent est opérée par le roi et par les députations permanentes des conseils provinciaux	568-569
ARTICLE 120	569
Motifs allégués en faveur d'une organisation spéciale de la gendarmerie.	569-570
ARTICLE 121	570
Motifs des précautions prises à l'égard du séjour et du passage des troupes étrangères	570-571
ARTICLES 122-123.	571
But de l'institution de la garde civique. — Latitude qui doit être laissée au législateur. — Élection des officiers. — Caractère sédentaire de la garde civique. — Permanence de la garde civique. — Conséquences qui résultent de ce principe constitutionnel. — État de la législation.	571-273
ARTICLE 124	573
Les grades des militaires doivent être garantis. — État de la législation sur la position des officiers. — État de la législation sur la perte ou la suspension des grades. — L'article 124 ne fait pas obstacle à ce qu'un officier accepte un grade inférieur à celui dont il est revêtu	573-579

TITRE VI. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

ARTICLE 125	380
Motif de l'adoption des couleurs brabançonnes comme drapeau national des Belges. — Disposition des trois couleurs. — Forme de l'écusson national	580-581
ARTICLE 126	581
Motifs du choix de Bruxelles comme capitale du royaume	581
ARTICLE 127	581
Nécessité du serment. — Ses diverses espèces. — Serment imposé aux	

TABLE DES MATIÈRES.

427

Pages.

fonctionnaires. — Le serment ne peut être imposé qu'en vertu d'une loi. —
 Forme religieuse du serment judiciaire. — Le serment des fonctionnaires
 doit être prêté avant leur entrée en fonctions. — Peines contre les contre-
 venants 581-585

ARTICLE 128 585

Les lois nationales doivent principalement avantager les citoyens. —
 Protection et égards dus aux étrangers. — Mesures exceptionnelles que le
 législateur est autorisé à prendre à l'égard des étrangers. — Législation
 sur l'expulsion des étrangers. — Nécessité de l'extradition des étrangers
 délinquants. — Législation sur l'extradition. — Le Belge ne peut pas être
 extradé. — Suppression du droit d'aubaine 585-590

ARTICLE 129 590

Mode de publication des arrêtés royaux. — Mode de publication des
 règlements d'administration provinciale et communale 590-591

ARTICLE 130 591

Un gouvernement constitutionnel, qui n'existe qu'en vertu de la Con-
 stitution, ne peut la suspendre ni l'anéantir sans violer les lois de sa
 propre existence. 591-592

TITRE VII. — RÉVISION DE LA CONSTITUTION.

ARTICLE 131 595

Une Constitution bien organisée doit prévoir le cas d'une révision éven-
 tuelle. — Tout changement de la Constitution doit être entouré de formes
 solennelles. — En cas de révision de la Constitution, les deux Chambres ne
 doivent pas se réunir en une seule assemblée. 595-595

TITRE VIII. — DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

ARTICLES 132-133 596

Règles à suivre dans l'accomplissement des formalités prescrites par
 l'article 155 597-598

ARTICLE 134 598

Juridiction spéciale qui doit être investie du droit de juger les ministres.
 — Aperçu historique. — Législations étrangères. — Système consacré par
 le Congrès. — Motifs qui ont fait désigner la cour de cassation. — Les
 complices des ministres doivent être traduits devant la cour de cassation . 598-402

ARTICLES 135-137 402

Importance de la règle proclamée par l'article 157, en ce qui concerne
 l'abrogation de la Loi fondamentale de 1815 402-405

ARTICLE 138 405

L'article 158 ne renferme pas une simple déclaration de principe. —
 Sa portée réelle. — Conséquences 405-404

ARTICLE 139 404

Annotations additionnelles 407

FIN.

9

Ouvrages du même auteur.

ÉTUDES SUR L'HISTOIRE DU DROIT CRIMINEL DES PEUPLES ANCIENS (INDE BRAMMANIQUE, ÉGYPTÉ, JUDÉE). 2 vol. in-8°.

LE DROIT PÉNAL DE LA RÉPUBLIQUE ATHÉNIENNE, précédé d'une ÉTUDE SUR LE DROIT CRIMINEL DE LA GRÈCE LÉGENDAIRE. 1 vol. in-8°.

MÉLANGES DE DROIT, D'HISTOIRE ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE. 1 vol. in-8°.

LA THÉORIE DU PROCÈS INDÉFINI DANS SES RAPPORTS AVEC L'HISTOIRE DE LA CIVILISATION ET LES DOGMES DU CHRISTIANISME. 1 vol. in-12.

LA BELGIQUE SOUS LE RÈGNE DE LÉOPOLD I^{er}. Études d'histoire contemporaine; 2^e édit. 5 vol. in-8°.



Law
Const
B429c

287073

Author Belgium

Title La constitution Belge. Ed.3.

**University of Toronto
Library**

**DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET**

Acme Library Card Pocket
Under Pat. "Ref. Index File"
Made by LIBRARY BUREAU

